

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Työelämä • 41/2016

Työttömyysturvan työnjakotyöryhmän raportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työttömyysturvan työnjakotyöryhmän mietintö

ISSN verkkojulkaisu 1797-3562

ISBN verkkojulkaisu 978-952-327-160-9

KUVAILEHTI

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö Työllisyys- ja yrittäjyysosasto			Julkaisu-aika 15.12.2016
Tekijä(t)	Työttömyysturvan työnjakotyöryhmä: pj. lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen (TEM), sihteeri vanhempi hallitussihteeri Timo Meling (TEM) ja lakimies Eeva Vartio (Kela)			
Julkaisun nimi	Työttömyysturvan työnjakotyöryhmän mietintö			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raporteja 41/2016			
Julkaisun teema	Työelämä			
Julkaisun osat/ kieliversiot				
Tiivistelmä	<p>Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 21.10.2016 työryhmän selvittämään, voidaanko työttömyysturvaan ja vuorotteluvapaaseen liittyvät viranomaistehtävät siirtää Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen vastuulle niin, että sitovasta työvoimapolitiisesta lausunnosta luovutaan. Lisäksi työryhmän tulee arvioida, onko muita henkilön toimeentuloon liittyviä tehtäviä tai sellaisia etuuksia, joiden myöntämiseen, maksamiseen tai takaisinperintään liittyviä viranomaistehtäviä olisi mahdollista antaa Kansaneläkelaitoksen ja mahdollisesti työttömyyskassojen tehtäväksi. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tulee tehdä ehdotus mainittujen viranomaistehtävien järjestämisestä 30.11.2016 mennessä. Työryhmän näkemyksen mukaan TE-toimiston antamasta sitovasta työvoimapolitiisesta lausunnosta voidaan luopua ja työttömyysturvaan sekä vuorotteluvapaaseen liittyvät informaatiotehtävät siirtää työttömyysetuuden maksajille. Työryhmä pitää välttämättömänä, että tehtäväsiirron yhteydessä Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen resurssit turvataan.</p> <p>Kansaneläkelaitokselle voidaan siirtää julkisia hallintotehtäviä, joihin liittyy merkittävän julkisen vallan käyttöä. Työryhmä ehdottaa, että Kansaneläkelaitos tutkii vastaisuudessa kaikkien peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saamis-edellytysten täytty-misen. Työryhmä ehdottaa myös, että työttömyyskassa tutkisi itsenäisesti kaikki ansiopäivärahan saamis-edellytykset. Tähän ratkaisuvaihtoehtoon liittyviä perustuslaillisia epävarmuustekijöitä työryhmä ei kuitenkaan annettussa määräajassa pystynyt selvittämään. Työryhmä esittää, että työ- ja elinkeinoministeriö hankkii sääät-misjärjestyskysymyksistä erikseen asiantuntija-lausunnon. Työryhmä esittää vaihtoehtoisena ratkaisuna, että työttö-myyskassa tutkii muut työvoimapolitiiset edellytykset kuin työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvät asiat, joista sen tulisi pyytää lausunto Kansaneläkelaitokselta tai maakunnalta.</p> <p>Jos starttirahan luonne muuttuu yritystoiminnan tueksi, työryhmä pitää perusteltuna, että palveluntuottaja myöntäisi starttirahan maakunnan sille asettamissa rajoissa ja starttirahan maksaisi peruspäivärahan tai työmarkkinatuen piirissä oleville Kan-saneläkelaitos ja ansioturvan piirissä oleville starttirahan saajan työttömyyskassa. Kansaneläke-laitos ja työttömyyskassa huolehtisivat myös starttirahan takaisinperintään liittyvistä tehtävistä.</p> <p>Työryhmän näkemyksen mukaan työnhakijan työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun edellytysten arvi-oinnin on tarkoituksenmukaista kuulua maakunnan tehtäviin, ja muut opiskelun tukemiseen liittyvät nykyisin TE-toimistolle kuuluvat tehtävät työryhmä ehdottaa siirrettäväksi työttömyysetuuden maksajan hoidettavaksi.</p> <p>Työryhmän näkemyksen mukaan Suomeen EU:n sosiaaliturvalainsäädännössä tarkoitettulla tavalla työnhakijaksi toisesta EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä tulevat henkilöt asioivat jatkossa maakunnassa, ja työttömyysetuuden maksaja ratkaisee Suomesta työnhakijaksi lähtevien henkilöiden työttömyysetuuden saamisen edellytykset myös siltä osin, kun tehtävä nykyisin kuuluu TE-toimistolle.</p>			
Asiasanat	Työttömyysturva, vuorotteluvapaa, starttiraha, työ- ja elinkeinotoimisto, työttömyyskassa, Kansaneläke-laitos			
Asianumerot				
Rahoittaja/kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö			
	ISSN (painettu)	ISBN (painettu)	ISSN (verkkojulkaisu) 1797-3562	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-327-160-9
	Sivumäärä 57	Kieli suomi	URN-tunnus URN:ISBN:978-952-327-160-9	
Julkaisujen myynti/ jakelu	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet Avdelningen för sysselsättning och företagande		Utgivningsdatum 15.12.2016	
Författare	Arbetsgruppen för utredning av arbetsfördelningen inom utkomtskyddet för arbetslösa, ordf. lagstiftningsdirektör Pasi Järvinen (ANM), sekr. äldre regeringssekreterare Timo Meling (ANM) och jurist Eeva Vartio (FPA)			
Publikationens namn	Betänkande av den arbetsgrupp som utrett arbetsfördelningen inom utkomtskyddet för arbetslösa			
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer, ANM rapporter 41/2016			
Publikationens tema	Arbetsliv			
Publikationens delar/ språkversioner				
Referat	<p>Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 21 oktober 2016 en arbetsgrupp för att utreda om de myndighetsuppgifter som gäller utkomtskyddet för arbetslösa och alterneringsledighet kan överföras på Folkpensionsanstaltens och arbetslöshetskassornas ansvar på ett sådant sätt att det bindande arbetskraftspolitiska utlåtandet kan slopas. Dessutom ska arbetsgruppen bedöma om det är möjligt att överföra andra uppgifter med anknytning till personers utkomst eller myndighetsuppgifter med anknytning till beviljande, utbetalning eller återkrav av förmåner till Folkpensionsanstalten och eventuellt till arbetslöshetskassorna. Enligt beslutet om tillsättande ska arbetsgruppen lägga fram ett förslag om organiseringen av nämnda myndighetsuppgifter senast den 30 november 2016.</p> <p>Enligt arbetsgruppen kan man slopa det bindande arbetskraftspolitiska utlåtandet från arbets- och näringsbyrån och överföra de informationsuppgifter som anknyter till utkomtskyddet för arbetslösa och alterneringsledighet på de som betalar ut arbetslöshetsförmånen. Arbetsgruppen anser att det är nödvändigt att Folkpensionsanstaltens och arbetslöshetskassornas resurser tryggas vid en överföring av uppgifterna.</p> <p>Offentliga förvaltningsuppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan överföras till Folkpensionsanstalten. Arbetsgruppen föreslår att Folkpensionsanstalten i fortsättningen utreder uppfyllandet av samtliga förutsättningar för erhållande av grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd. Arbetsgruppen föreslår också att arbetslöshetskassan självständigt ska utreda samtliga förutsättningar för erhållande av inkomstrelaterad dagpenning. Grundlagsrelaterade osäkerhetsfaktorer i anslutning till detta alternativ lyckades arbetsgruppen dock inte utröna inom den utsatta tiden. Arbetsgruppen föreslår att arbets- och näringsministeriet separat inhämtar ett sakkunnigutlåtande om frågor som gäller lagstiftningsordningen. Som en alternativ lösning föreslår arbetsgruppen att arbetslöshetskassan utreder alla andra arbetskraftspolitiska förutsättningar än sådana som anknyter till påföljder i anslutning till utkomtskyddet för arbetslösa. För de sistnämnda ärendena bör arbetslöshetskassan be om ett utlåtande av Folkpensionsanstalten eller landskapet.</p> <p>Om startpengen får karaktären av stöd för företagsverksamhet, anser arbetsgruppen att det är motiverat att serviceproducenten beviljar startpengen inom de ramar som landskapet har fastställt och att startpeng till sådana som omfattas av grunddagpenningen eller arbetsmarknadsstödet betalas av Folkpensionsanstalten och startpeng till sådana som omfattas av förljänskyddet betalas av personens arbetslöshetskassa. Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassorna ska enligt förslaget också sköta uppgifter som anknyter till återkrav av startpeng.</p> <p>Arbetsgruppen anser att det är ändamålsenligt att landskapet sköter bedömningen av förutsättningarna för arbetssökandes frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån. Arbetsgruppen föreslår att övriga uppgifter som gäller stöd för studier och som för närvarande hör till arbets- och näringsbyråerna överförs på den som betalar ut arbetslöshetsförmånen.</p> <p>Arbetsgruppen anser att personer som på det sätt som avses i EU:s lagstiftning om social trygghet kommer till Finland som arbetssökande från ett annat EU- eller EES-land eller Schweiz i fortsättningen sköter sina ärenden hos landskapet, och att den som betalar ut arbetslöshetsförmån avgör om personer som åker från Finland som arbetssökande har förutsättningar för att få arbetslöshetsförmån till den del som uppgiften för närvarande hör till arbets- och näringsbyrån.</p>			
Nyckelord	Utkomtskydd för arbetslösa, alterneringsledighet, startpeng, arbets- och näringsbyrån, arbetslöshetskassan, Folkpensionsanstalten			
Ärendenummer				
Finansiering/förläggare	Arbets- och näringsministeriet			
	ISSN (tryckt)	ISBN (tryckt)	ISSN (webbpublikation) 1797-3562	ISBN (webbpublikation) 978-952-327-160-9
	Sidantal 57	Språk finska	URN URN:ISBN:978-952-327-160-9	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi			

DESCRIPTION

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment Employment and entrepreneurship Department		Date of publication 15 December 2016	
Authors	Working group on responsibilities for unemployment benefits, Chair: Pasi Järvinen, Director of Legislation (TEM), secretaries Timo Meling, Senior Officer, Legal Affairs (TEM) and Eeva Vartio, Lawyer (Kela)			
Title of publication	Report of the working group on responsibilities for unemployment benefits			
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment MEAE reports 41/2016			
Theme of publication	Working life			
Publication parts/ Language versions				
Abstract	<p>On 21 October 2016, the Ministry of Employment and the Economy appointed a Working Group to explore whether the responsibility for official duties related to unemployment benefits and job alternation leave should be transferred to Kela, the Social Insurance Institution of Finland (hereinafter Kela) and unemployment funds, thus abrogating the binding labour policy statement. The Working Group shall also assess whether it will be possible to transfer other official duties involving personal income or benefits, whose granting, payment or recovery could be performed by Kela as well as unemployment funds. As stated in the appointment decision, the Working Group must submit a proposal concerning the arrangement of the above-mentioned official duties by no later than 30 November 2016. It is the opinion of the Working Group that the binding labour policy statement issued by the TE Office may be abrogated, with the information duties related to unemployment benefits and job alternation leave being transferred to the providers of unemployment benefits. The Working Group feels that it is necessary to secure the resources of Kela and unemployment funds in connection with this transfer of responsibilities.</p> <p>Public administration duties, which involve the substantial application of public authority, may be transferred to Kela. The Working Group proposes that, in the future, Kela will investigate all eligibility requirements for receiving basic unemployment allowances and labour market subsidies. The Working Group also proposes that unemployment funds will independently investigate all eligibility requirements for earnings-related allowances. However, the Working Group was unable to examine the constitutional uncertainty factors related to this solution alternative within the prescribed time period. The Working Group proposes that the Ministry of Employment and the Economy obtain a separate expert statement concerning constitutional enactment issues. As an alternative solution, the Working Group proposes that unemployment funds investigate labour policy requirements other than issues related to unemployment benefit sanctions, on which they would be required to request a statement from Kela or the regional authority. If the nature of a start-up grant changes to that of enterprise support, the Working Groups feels that it is justified for a service provider to award start-up grants within the limits set for the region, and the start-up grant would be paid by Kela to those eligible for basic unemployment allowance or labour market subsidy, and by the start-up-grant recipient's unemployment fund to those eligible for income security. Kela and unemployment funds would also be responsible for performing duties involving the recovery of start-up grants.</p> <p>It is the opinion of the Working Group that assessing the requirements for independent study supported by the jobseeker's unemployment benefit should be the responsibility of the regional authority. The Working Group also proposes that responsibility for other study support matters that are currently the responsibility of the TE Office should be transferred to the provider of unemployment benefits.</p> <p>It is the opinion of the Working Group that, as specified in EU social security legislation, jobseekers arriving in Finland from EU and EEC member states or Switzerland will be the responsibility of the regional authority in question, while the unemployment benefits provider will assess the eligibility requirements for jobseekers leaving Finland, also to the extent currently performed by the TE Office.</p>			
Keywords	unemployment security, alternation leave, start-up grant, TE Office, unemployment fund, Social Insurance Institution			
Reference numbers				
Funded/Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment			
	ISSN (print)	ISBN (print)	ISSN (electronic version) 1797-3562	ISBN (electronic version) 978-952-327-160-9
	Number of pages 57	Language Finnish	URN URN:ISBN:978-952-327-160-9	
Sale/Distribution of publications	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi			

SISÄLLYS

1	Työryhmän työn taustasta ja lähtökohdista	9
2	Työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmistä.....	12
3	Työvoimapolitiittinen lausunto	13
4	Tuki- ja etuuspäätösten tekeminen julkisen vallan käyttönä.....	18
5	Kansaneläkelaitoksen ja maakunnan yhteispalvelu	19
5.1	TE-palveluista kasvupalveluun.....	19
5.2	Asiainnista ja palveluverkostosta.....	19
5.3	Hahmotelma kasvupalveluun liittyvistä henkilöasiakkaan asiointimahdollisuuksista	20
6	Työryhmän johtopäätökset.....	22
6.1	Mahdollisuudet tehtäväsiirtoihin	22
6.1.1	Työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki.....	22
6.1.2	Vuorottelukorvaus.....	26
6.1.3	Työnhakijan työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu ja työnhaku toisessa EU- tai ETA-maassa.....	26
6.1.4	Starttiraha ja henkilöasiakkaan eräät etuudet.....	26
6.2	Tehtäväsiirtojen keskeiset reunaehdot.....	27
	Liite 1 Työttömyysturvan työvoimapolitiittiset edellytykset	29
	Liite 2 ELY-keskusten ja TE-toimistojen muut työttömyysturvatehtävät	34
	Liite 3 Vuorotteluvapaajärjestelmään liittyvät TE-toimiston tehtävät.....	36
	Liite 4 Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu.....	38
	Liite 5 Henkilöasiakkaalle maksettavat julkisen työvoima- ja yrityspalvelun tuet.....	40
	Liite 6 Työttömyysetuuden maksajalaitos työttömän työhaun alkupisteenä – kv. esimerkkejä.....	44
	Liite 7 Vuonna 2015 annettuja työvoimapolitiittisia lausuntoja	50
	Liite 8 TE-toimistojen verkkopalvelun 1.1.2015 – 31.10.2016 automaattisesti antamat työvoimapolitiittiset lausunnot	51
	Liite 9 Vuorotteluvapaasta annetut työvoimapolitiittiset lausunnot	52
	Liite 10 TE-toimistojen päätoimisesti työttömyysturva-asioita hoitavan henkilöstön määrä, asiantuntijalausunnot ja valitusvastineet tammi – elokuussa 2015.....	53
	Liite 11 Työlinjan palvelunumeroihin ja TE-toimistojen henkilöasiakaspalveluun tulleet puhelut.....	54

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 21.10.2016 työryhmän selvittämään, voidaanko työttömyyspäivärahan ja työmarkkinatuen myöntämiseen liittyvät viranomaistehtävät siirtää Kansaneläkelaitoksen ja mahdollisesti myös työttömyyskassojen vastuulle. Työryhmän tuli tehdä vastaava selvitys myös vuorotteluvapaalain mukaisten etuuksien osalta. Lisäksi tuli arvioida, onko muita henkilön toimeentuloon liittyviä tehtäviä tai sellaisia etuuksia, joiden myöntämiseen, maksamiseen tai takaisinperintään liittyviä viranomaistehtäviä olisi mahdollista antaa Kansaneläkelaitoksen ja mahdollisesti työttömyyskassojen tehtäväksi.

Tekemiensä selvitysten ja arvioiden perusteella työryhmän tuli tehdä ehdotus mainittujen viranomaistehtävien järjestämisestä. Työryhmän määräaika oli 30.11.2016.

Työryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Varapuheenjohtajaksi nimitettiin esikuntajohtaja Juhani Rantamäki Kansaneläkelaitoksesta ja jäseniksi hallitusneuvos Päivi Pihlajisto työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Esko Salo sosiaali- ja terveysministeriöstä, etuusjohtaja Anne Neimala Kansaneläkelaitoksesta ja toiminnanjohtaja Niina Jussila Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:stä. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet vanhempi hallitussihteeri Timo Meling työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä lakimies Eeva Vartio Kansaneläkelaitoksesta.

Työryhmä kokoontui työnsä kuluessa viisi kertaa.

Työryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita:

- kehittämispäällikkö Jarkko Tonttila, työ- ja elinkeinoministeriö, konserniohjausyksikkö
- palvelupäällikkö Ari Sormunen, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto
- digijohtaja Harri Eskola, työ- ja elinkeinoministeriö, konserniohjausyksikkö
- palveluesimies Aini Siikaluoma, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus
- palvelupäällikkö Kirsi Suovalkama, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus
- kehitysjohtaja Kari Rintanen, työ- ja elinkeinoministeriö, työllisyys- ja yrittäjyysosasto

Työryhmän hahmotelma tehtävänjaoksi henkilöasiakkaan työnhaun alkaessa esitetään mietinnön luvussa 5. Ehdotukset tehtäväsiirroista etuusasioissa esitetään vastaavasti luvussa 6.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry jätti mietintöön täydentävän lausuman.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittaen mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Helsingissä 30.11.2016

Pasi Järvinen
lainsäädäntöjohtaja,
työryhmän puheenjohtaja
työ- ja elinkeinoministeriö

Päivi Pihlajisto
hallitusneuvos
työ- ja elinkeinoministeriö

Anne Neimala
Etuusjohtaja
Kansaneläkelaitos

Timo Meling
vanhempi hallitussihteeri,
työryhmän sihteeri
työ- ja elinkeinoministeriö

Juhani Rantamäki
esikuntajohtaja,
työryhmän varapuheenjohtaja
Kansaneläkelaitos

Esko Salo
hallitusneuvos
sosiaali- ja terveysministeriö

Niina Jussila
toiminnanjohtaja
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry

Eeva Vartio
lakimies,
työryhmän sihteeri
Kansaneläkelaitos

1 Työryhmän työn taustasta ja lähtökohdista

Tausta

Työryhmän toimeksianto pohjaa hallituksen neuvottelussaan 1.9.2016 tekemään päätökseen työllistymistä edistävästä toimista. Päätöksen mukaan selvitetään, voidaanko työttömyysturvaan liittyvät viranomaistehtävät siirtää Kansaneläkelaitoksen ja mahdollisesti myös työttömyyskassojen vastuulle.

Työryhmän asettamisen taustalla on maakuntauudistuksesta tehty hallituksen päätökset ja niitä toteuttava valmistelu. Maakuntauudistuksen yhteydessä TE-palvelut ja yrityspalvelut yhdistetään kasvupalveluksi. Kasvupalvelussa järjestämis- ja tuottamisvastuu erotetaan toisistaan. Kasvupalvelun järjestäminen on maakunnan vastuulla. Palvelujen tuottaja olisi ensi sijassa yksityisen tai kolmannen sektorin toimija taikka julkisomisteinen yhteisö. Nykyiset ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan. Maakuntauudistukseen liittyvän lainsäädännön on määrä tulla voimaan vuoden 2019 alusta alkaen, joskin on mahdollista, että markkinapuutteiden selvittämiseen ja yhtiöittämisvelvoitteiden toteuttamiseen säädetään siirtymäaikoja.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan arvioida, onko muita henkilön toimeentuloon liittyviä tehtäviä, jotka olisi mahdollista antaa Kansaneläkelaitoksen ja mahdollisesti työttömyyskassojen tehtäväksi. Erityisesti työryhmältä edellytettiin ehdotusta asiointimahdollisuuksien turvaamiseksi myös sellaisille TE-palvelujen henkilöasiakkaille ja etuuksien hakijoille, jotka eivät syystä tai toisesta käytä verkkopalveluja. Asiointimahdollisuuksien turvaamisella on merkitystä paitsi palvelujen saatavuudelle myös maan kaikkien alueiden ja kuntien elinvoimaisuudelle.

Työn rajaukset

Työryhmä on johtopäätöksensä pohjaksi tehnyt selvityksiä sekä arvioinut muutoin tehtäväsiirtojen mahdollisuuksia ja tarkoituksenmukaisuutta sekä muutosten edellyttämiä resursseja. Toimeksiantonsa ja lyhyen määräajan johdosta työryhmä ei ole kuullut intressiryhmien, kuten maakuntien, kuntien ja työmarkkinaosapuolten edustajia.

Työryhmän toimeksiannon piiriin eivät ole kuuluneet

- työnantaja-asiakkaan palvelut ja tuet;
- valtakunnallisen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA) asema ja tehtävät;
- ministeriöiden välinen toimivallanjako ja sen mahdolliset muutostarpeet.

Työn lähtökohdat

Työryhmän työn alussa työttömyysturvan maksajat (Kansaneläkelaitos sekä Työttömyyskassojen yhteisjärjestö ry työttömyyskassojen osalta) ovat ilmoittaneet, että Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat ovat valmiita ottamaan uusia tehtäviä.

Työryhmä on ottanut ohjenuorakseen seuraavat periaatteet ja tavoitteet:

- Työttömyysturva- ja muiden etuuksien myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään liittyy julkisen vallan käyttöä, joten niiden järjestämistapa on aiheellista

arvioida erikseen. Tavoitteena on selkeä ja tarkoituksenmukainen jako julkisen vallan käyttöön liittyvissä tehtävissä.

- Kasvupalvelu-uudistuksen päämäärät: Uudistus tehdään ennen kaikkea asiakkaita sekä talouden ja talouskasvun edistämistä varten. Kasvupalvelun rakentaminen sovitetaan maakuntauudistukseen, mutta kasvupalvelun rakentamisen päämäärät ovat laajemmat. Talouden ja työmarkkinoiden muutosvauhti pakottaa julkiset palvelujärjestelmät uudistumaan radikaalisti. Nykyiset toimintamallit ja palvelut ovat jääneet toimintaympäristön muutosvauhdista jälkeen, ja kasvupalvelu on osa tähän liittyvää systeemistä muutosta.

Systeeminen muutos koostuu mahdollistavasta hallinnosta (viranomaisen uusi rooli ja markkinamekanismien hyödyntäminen), toimivallan siirtämisestä lähemmäs asiakasta (joustavat palvelut, vähemmän normeja, maakunnat ja markkinat räätälöivät) sekä vahvasta tiedolla johtamisesta (parempi asiakas- ja tulostiedon läpinäkyvyys ja yhteiskäyttöisyys). Nämä kriittiset tekijät kiinnitetään laajalaisella ja joustavalla lainsäädännöllä, jotta mahdollistetaan kasvupalvelu-uudistuksen päämäärien toteutuminen. Keskeinen tavoite on eritasoisen (valtio, maakunnat, kunnat) julkisen palvelun vahvempi lisäarvo asiakkaille ja talouden kasvulle. Samalla puretaan sääntelyä ja vähennetään sen yksityiskohtaisuutta, jotta lain toimeenpanijoille jää liikkumavaraa.

- Hallituksen työllisyyspaketeissaan tekemät linjaukset, kuten nykyistä tiiviimpi yhteydenpito työttömän työnhakijan kanssa ja hänen oman aktiivisuutensa korostaminen.

Työryhmän tehtäviin liittyvää valmistelua on tehty jo ennen työryhmän asettamista. Vastaavasti tehtävänannon piiriin kuuluviin asioihin liittyy epävarmuustekijöitä, jotka johtuvat samanaikaisesta maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen sekä muusta valmistelusta:

Työttömyysturvatehtävät Työttömyysturvan saamisedellytyksiin mahdollisesti vaikuttavaa selvitystyötä ja valmistelua on vireillä ja tarkoitus käynnistää. Tämän työryhmän tehtävänä ei ollut ottaa kantaa työttömyysturvan saamisedellytyksiin. Arvioidessaan työttömyysturvatehtävien organisointia työn lähtökohtana ovat olleet nyt voimassaolevan työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiset saamisedellytykset.

Perustuslain 124 §:ssä säädetystä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle sekä erityisesti työttömyyskassan asemasta julkisen vallan käyttäjänä pyydettiin työryhmän työn pohjaksi oikeusministeriöltä asiantuntijalausunto. Oikeusministeriö ilmoitti, ettei se pysty antamaan lausuntoa määräajassa.

Vuorotteluvapaatehtävät Työryhmän saaman selvityksen mukaan vuorotteluvapaatehtävien siirtoa Kansaneläkelaitokselle on työ- ja elinkeinoministeriössä jo valmisteltu niin, että vuorotteluvapaalain (1305/2002) muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2018 alusta.

Starttiraha ja muut henkilöasiakkaalle maksettavat etuudet. Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus edellyttävät muutoksia myös julkisen työvoimapalvelun sisältöön. Työryhmän saaman selvityksen mukaan harkittavana on starttirahan luonteen muuttaminen sekä muita muutoksia etuusjärjestelmään. Lopullisesti etuuksien sisältö muotoutuu vasta julkisesta työ- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) muutosten valmistelussa.

Paikallisten asiointimahdollisuuksien turvaamiseksi työryhmässä on koottu aiemmin tehdyistä selvityksistä kv. esimerkkejä työttömyysetuuden maksajalaitoksesta työttömän työnhaun alkupisteeksi. Esimerkkinä ovat Norja, Sveitsi, Iso-Britannia, Australia, Saksa, Alankomaat, Ruotsi, Tanska ja Viro. Yhteenveto näiden maiden järjestelmistä on työryhmän mietinnön liitteenä.

Työryhmän hahmotelma tehtävänjako henkilöasiakkaan työnhaun alkaessa esitetään mietinnön luvussa 5. Ehdotukset tehtäväsiirroista etuusasioissa esitetään vastaavasti luvussa 6.

2 Työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmistä

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa työllistymisedellytyksiä korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä.

TE-toimisto antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä työttömyyskassaa ja Kansaneläkelaitosta sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon. Lausunnon saatuaan työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos tekee päätöksen työttömyysetuuden maksamisesta. Työttömyysetuuksia ovat ansiopäiväraha, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki. Työttömyyskassojen maksamaa ansiopäivärahaa saavat työttömyyskassan jäsenet, jotka ovat täyttäneet työssäoloehdon. Kansaneläkelaitoksen maksamaa peruspäivää saavat työnhakijat, jotka ovat täyttäneet työssäoloehdon, ja työmarkkinatukea työnhakijat, jotka eivät ole täyttäneet työssäoloehto- tai työmarkkinatuen maksamiselle ei ole enimmäisaikaa.

Vuorotteluvapaajärjestelmän toimeenpano vastaa työttömyysturvajärjestelmää. TE-toimisto ratkaisee osan vuorotteluvapaan edellytyksistä ja antaa asiaa koskevan sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle.

Työvoimapolitiittisen lausuntoon ei voi erikseen hakea muutosta valittamalla. Työttömyysetuuden maksajan päätökseen tyytymätön voi hakea siihen muutosta valittamalla työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan. Jos valitus kohdistuu työttömyysetuuden työvoimapolitiittisiin edellytyksiin, työttömyysetuuden maksaja pyytää välitoimena TE-toimistoa antamaan oman vastineensa valitukseen. Tarvittaessa TE-toimisto kuulee muutoksenhakijaa valituksen johdosta ennen vastineen antamista työttömyysetuuden maksajalle. TE-toimiston vastine ja työttömyysetuuden maksajan lausunto annetaan tiedoksi muutoksenhakijalle. Työttömyysetuuden maksajan on toimitettava valituskirjelmä ja lausunto 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi eikä TE-toimiston vastineen pyytäminen pidennä 30 päivän määräaikaa.

Jos TE-toimiston vastine saapuu työttömyysetuuden maksajalle vasta 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä, maksaja laatii TE-toimiston vastineen johdosta uuden lausunnon ja toimittaa asiakirjat muutoksenhakuelimelle. Muutoksenhakuelin voi pyytää TE-toimistoa tai TE-hallinnon asiakaspalvelukeskusta hankkimaan tarpeellista selvitystä valitusasiassa, ja jos selvitys pyydetään muulta kuin muutoksenhakijalta, muutoksenhakijaa tulee kuulla. Jos muutoksenhakuelin hyväksyy valituksen työvoimapolitiittisessä asiassa, TE-toimisto tai TE-hallinnon asiakaspalvelukeskus antaa uuden työvoimapolitiittisen lausunnon muutoksenhakuelimen päätöksen jälkeen vasta maksajan pyynnöstä.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voi valittaa edelleen valitusvaltuutetuuteen. Vakuutusvaltuutetuuteen ei saa hakea muutosta valittamalla. Kansaneläkelaitoksessa rekisteröitiin vuonna 2015 työttömyysetuuksien ja vuorottelukorvausten valituksia yhteensä 5243 kappaletta, joista 3924 valitusta koski työvoimapolitiittisiä edellytyksiä. Työttömyyskassojen osalta ja muutoksenhakuelimistä vastaavia tietoja ei ole saatavissa.

Työttömyysturvan toimeenpanon johtaminen, ohjaus ja kehittäminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta ja työvoimapolitiittisten asioiden osalta työ- ja elinkeinoministeriölle.

3 Työvoimapolitiittinen lausunto

Valtakunnallisista työttömyyskassoista annetun lain (125/34) perusteella myönnettiin päivä-, vuokra-, vaatetus- ja matka-avustus sekä erityispäiväavustus joko rahana tai luontoisetuna. Työllisyyslain (946/1971) perusteella myönnettiin valtion varoista työttömyyskorvaus ja päätöksentekijänä olivat työvoimatoimikunnat.

Työllisyysasetuksen (948/1971) 24 §:n mukaan työvoimatoimikunnan päätökseen tyytymättömällä oli oikeus hakea siihen valittamalla muutosta työvoimaministeriöltä. Valtion puolesta muutoksenhakuoikeutta käytti valtion asiamies. Ministeriön valituksen johdosta antamaan päätökseen ei saanut hakea valittamalla muutosta.

Työttömyysvakuutusjärjestelmässä ei muodollisesti ollut valitustietä, mutta käytännössä kassan jäsenellä oli oikeus "valittamalla" saattaa asiansa työttömyysvakuutusasiain neuvottelukunnan käsiteltäväksi.

Työttömyysturvakomitean (mietintö 1979:27) toimeksiantona oli tutkia työttömyysturvajärjestelmän kokonaiskehittämistä kiinnittäen erityistä huomiota työttömyysturvan yhtenäistämiseen ja toimeentulojärjestelmien kokonaiskoordinaation tarpeellisuuteen sekä työvoimapolitiittisiin näkökohtiin. Työttömyysturvan kokonaiskehittämisen tavoitteeksi komitea asetti riittävän vähimmäistoimeentulon antavan perusturvan ja perusturvan tasosta lähtevän ansioon suhteutetun vakuutusmuotoisen ansioturvan. Mietintö ei sisältänyt kannanottoa työttömyyskassojen ja työvoimakuntien työttömyysturva-tehtävien toimivallan uudistamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 29.5.1980 toimikunnan, jonka tehtäväksi annettiin työttömyysturvan kokonaiskehittämistä koskevan työn loppuun saattaminen tarpeellisine lakiehdotuksineen. Toimikunnan toimeksiannossa todettiin, että sen tulee tehdä ehdotuksensa työttömyysturvakomitean (1979:27) mietinnön pohjalta. Työttömyysturvatoimikunnan mietinnössä (1982:34) ehdotettiin, että työttömyysturvan toimeenpanoa johtaisi, valvoisi ja kehittäisi ylimpänä viranomaisena toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveysministeriö sekä työvoimapolitiittisten asioiden osalta työvoimaministeriö.

Työttömyyspäivärahan myöntämisestä ja muista toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaisivat perusturvan osalta Kansaneläkelaitoksen sosiaalivakuutustoimikunnat, minkä johdosta työvoimaministeriön hallinnonalalla arvioitiin vapautuvan voimavaroja varsinaisten työvoimapalvelujen tehtäviin, ja ansioturvan osalta työttömyyskassat. Työvoimatoimisto ja tarvittaessa työvoimatoimikunta antaisivat etuuden maksajia sitovan lausunnon työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Mietinnössä todettiin, että työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskevalla työvoimatoimikunnan lausunnolla, joka olisi sekä sosiaalivakuutustoimikuntaa että työttömyyskassaa sitova, olisi päivärahojen myöntämiskäytännössä yhtenäistävä vaikutus.

Työttömyysturvatoimikunnan mietinnössä muutoksenhaku ehdotettiin kaksiasteiseksi. Työllisyyslain ja –asetuksen soveltamisessa oli ilmennyt ongelmia. Tämä koski erityisesti työttömyyskorvauksen saamisen ehdoista määräämistä yksityiskohtaisemmin hallinnollisilla ohjeilla ja ehtoja koskevien säännösten soveltamisesta yksittäistapauksessa. Käytännössä hallintoviranomaiselle oli jäänyt huomattavan paljon liikkumavaraa. Noudatettavalla työvoimapolitiikalla näytti mietinnön mukaan olleen vaikutusta säännösten soveltamistapaan. Tarkasteltaessa järjestelmää ja sen sovel-

tamista yksittäisen, toimeentuloturva hakevan henkilön kannalta, toimikunta totesi, että voidaan todeta, että oikeussuoja ei toteutunut riittävästi.

Tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa 28.3.1984 todettiin, että hallitus antaa 31.3.21984 mennessä esityksen työttömyysajan toimeentuloturvan kehittämisestä sekä siihen liittyvistä työvoimapolitiittisista uudistuksista.

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 38/1984 vp) vastasi pitkälti työttömyysturvatoimikunnan ehdotuksia. Sosiaalivaliokunta totesi mietinnössään (8/84):

”Valiokunnan asiantuntijalausuntoihin perustuvan kannan mukaan on epätar koituksenmukaista, että työvoimatoimikunta, joka on luottamuselin, antaa kai kissa tapauksissa lausunnon työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Työvoimatoimikuntien tulisi voida keskittyä erityistä työmarkki noiden asiantuntemusta vaativiin kysymyksiin. Työvoimatoimisto, jonka yh teydessä työvoimatoimikunnat toimivat, on puolestaan sovelias antamaan työvoimapolitiittisesti vähemmän ongelmallisista kysymyksistä lausunnon.”

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ottanut kantaa viranomaisten toimivaltaan ja julkisen vallan käyttöön.

Työttömyysturvalaki (602/1984) tuli voimaan 1.1.1985 ja aikaisemmin myönnetty työttömyyskorvaus ja työttömyysavustus muunnettiin 1.1.1985 lukien työttömyystur valain mukaiseksi etuudeksi. Työvoimatoimikunta ja työvoimatoimisto antoi lausun non työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä.

Hallituksen esitys 192/1989 vp laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta sekä työt tömyyskassalain 3 ja 4 §:n muuttamisesta annettiin eduskunnalle 17.10.1989. Esi tyksessä ehdotettiin työttömyysturvan työvoimapolitiittisten asioiden käsittelen nopeut tamiseksi, että työvoimapolitiittisen lausunnon antaisi pääasiallisesti työvoimatoimisto. Työvoimatoimisto voisi siirtää lausunnon antamisen työvoimatoimikunnalle silloin, kun lausunnonlla on yleistä työvoimapolitiittista merkitystä tai työvoimatoimisto katsoo siirtämisen muusta erityisestä syystä aiheelliseksi. Sosiaalivaliokunta (SoVM n:o 192) poisti edellä mainitun ehdotuksen työministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministe riöltä saamansa lausunnon pohjalta. Suuri valiokunta (SuVM n:o 193) oli samaa mieltä sosiaalivaliokunnan kanssa.

Työvoimapolitiittisen lausuntokäytännön yhtenäistämiseksi ehdotettiin siihen liittyvää muutoksenhakumenettelyä kehitettäväksi valtioneuvoston asiamiesjärjestelmällä. Työttömyys turvalakiin tuli työvoimapiirikohtainen työttömyysturva-asiamies valvomaan työvoi mapoliittisten lausuntojen lainmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta, ja lisäksi työttö myysturva-asiamies sai oikeuden hakea työttömyyspäivärahan saamisen työvoima poliittisia edellytyksiä koskevassa asiassa lainvoimaisen päätöksen poistamista va kuutusosoikeudelta. Lakiesityksessä ehdotettiin myös työvoimapolitiittisen lausunnon piirissä olevien ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan saamisen erityisedellytys ten selvitysten siirtämistä maksajalaitosten tehtäviksi, kun kyse oli työttömyysturva lain (602/84) 16 §:n 4 ja 5 momentin mukaisista edellytyksistä eli työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämisestä ja työssäoloehdon voimassaolosta työmarkkinoilta poissaolon vuoksi.

Työttömyysturvalaki (602/1984) 16 §; Ansioon suhteutetun päivärahan saamisen erityisedellytykset

(4 mom) Jos henkilö on sairauden, laitoshoidon, asevelvollisuuden, opintojen, lastenhoidon tai muun näihin verrattavan hyväksyttävän syyn johdosta estynyt olemasta työmarkkinoilla, voidaan 2 momentissa mainittua tarkastelujaksoa vastaavasti pidentää.

(5 mom) Jos vakuutettu on ollut poissa työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä yli kuusi kuukautta, hänelle ei makseta ansioon suhteutettua päivärahaa ennen kuin hän on täyttänyt poissaolon jälkeen 1 momentissa tarkoitetun työssäoloehdon. Tällöin 24 kuukauden tarkastelujakso alkaa siitä, kun henkilö on poissaolon jälkeen mennyt työhön.

Tehtäväsiirtoa perusteltiin sillä, että säännöksillä ei ole työvoimapolitiittista merkitystä ja että kyse on tiedoista, joita työvoimaviranomaisilla ei ole tai joita ne eivät muutoin tarvitse. Lain 98/1990 johdosta työttömyysturvalain 16 §:n 4 ja 5 momentin mukaisen edellytysten tutkiminen siirrettiin maksajalaitoksille.

Lailla työttömyysturvalain muuttamisesta (665/1993) työttömyysturva-asiamiehet saivat valitusoikeuden.

Työttömyysturvalain (1290/2002) nojalla työvoimatoimisto ja työvoimatoimikunta antoivat 11 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan työvoimapolitiittisen lausunnon 2 luvussa (Etuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset), 7 luvun 3-7 §:ssä (työmarkkinatukea koskevia edellytyksiä), 8 luvussa (työmarkkinatuen erityiset työvoimapolitiittiset rajoitukset) sekä 9 luvun 7 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyistä edellytyksistä (matkavastaus, yhdistelmätuki). Työvoimapolitiittiset edellytykset olivat samat kuin edeltävässä lainsäädännössä.

Työvoimatoimikunnat antoivat vuonna 2007 yhteensä 156 000 työvoimapolitiittista lausuntoa (lausuntojen kokonaismäärä 1,87 miljoonaa). Lausuntoesitykset toimikuntaesityksiksi varten valmisteltiin virkatyönä työvoimatoimistoissa. Hallituksen esityksessä 165/2008 vp laeiksi julkisesta työvoimapolitiittisesta palvelusta annetun lain 11 luvun 2 ja 3 §:n, työttömyysturvalain ja vuorotteluvapaalain 17 §:n muuttamisesta ehdotettiin, että työvoimatoimikunnat muutettaisiin työllisyyden edistämistoimikunniksi. Toimikuntien merkitystä strategisena toimijana vahvistettiin siirtämällä työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen yksittäisen työnhakijan oikeudesta saada työttömyysetuutta ja vuorottelukorvausta TE-toimistoille ja lisäämällä toimikuntien osuutta työvoiman saataavuuden turvaamisessa ja työllisyyden parantamisessa sekä työmarkkinoilla tapahtuvien muutostilanteiden ennakoinnissa ja muutosten johdosta tarvittavien toimenpiteiden suunnittelussa. Edellä mainittu ehdotus vahvistettiin laeilla 1052/2008, 1053/2008 ja 1054/2008. Työvoimatoimikunnan nimi muuttui työllisyyden edistämistoimikunnaksi (te-toimikunta). Lakiesityksessä todettiin (s. 5) myös seuraavaa:

”Vaihtoehtona toimikuntien mainittujen tehtävien hoitamiseksi olisi niiden siirtäminen Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen hoidettaviksi. Pääosa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä on kuitenkin sellaisia, että ne sisältävät työvoimapolitiikan tuntemusta edellyttävää harkintaa ja niiden voidaan katsoa olevan olennainen osa työvoimapolitiikan toimeenpanoa, ja tämän vuoksi on luontevampaa, että etuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä päättäisi työ- ja elinkeinotoimisto.

Joihinkin työvoimatoimikuntien toimivaltaan voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluviin etuuden saamisen edellytyksiin ei kuitenkaan liity työvoimapolitiittista harkintaa. Esimerkiksi työttömyysturvalain mukaisten työssäolo-velvoitteiden täyttymistä voidaan luonnehtia lähinnä tekniseksi työnhakijan työssäolon ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumisen seuraamiseksi. Tällaiset tehtävät voitaisiin siirtää työttömyysetuuden maksajan selvitettäväksi. Asiasta annetaan tarvittaessa erillinen hallituksen esitys.”

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVM 11/2008) totesi työvoimapolitiittisista lausunnoista ja työvoimatoimikunnista näin:

”Valiokunta katsoo, että työvoimatoimikunnilla on ollut tärkeä rooli työttömyysturvan työvoimapolitiittisten edellytysten arvioimisessa. Toimikunnat ovat tuoneet työttömyysturvaratkaisujen tekoon sellaista paikallisiin työmarkkinoihin, toimialoihin ja olosuhteisiin liittyvää asiantuntemusta, jonka pohjalta ratkaisuja on voitu tarvittaessa joustavoittaa ja sopeuttaa yleisen oikeustajun mukaisiksi. Valiokunta korostaa, että järjestöjen asiantuntemusta työvoimapolitiittisten edellytysten arvioinnissa tarvitaan jatkossakin ja on tärkeää, että toimikunnat tarkoin seuraavat alueensa TE-toimiston lausuntokäytännön kehittymistä.

Ottaen huomion lausuntojen suuren määrän ja ainakin suuremmissa toimikunnissa käytössä olleen summaarisen menettelyn valiokunta pitää perusteltuna muuttaa säännöksiä siten, että toimikunnat eivät enää osallistu yksittäisten lausuntojen antamiseen. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että muutoksen vaikutuksia muun muassa muutoksenhakujen määrään ja niissä tehtäviin ratkaisuihin seurataan. Samalla valiokunta korostaa, että lausuntojen siirtäminen virkamiesten annettaviksi korostaa yksiselitteisen ja selkeän lainsäädännön tarvetta ja merkitystä.”

Lakiesityksen 165/2008 vp tultua hyväksytyksi lailla 1053/2008 te-toimikunnille tuli mahdollisuus ottaa kantaa valitusasiassa, jossa TE-toimisto on täydentänyt työttömyysturvalain 2 luvun 8, 9, 12 tai 21 §:n taikka 8 luvun 2 tai 4 a §:n perusteella antamaansa työvoimapolitiittista lausuntoa ja jossa on kyse siitä, että työnhakija on kieltäytynyt, eronnut tai omasta syystään erotettu työstä. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että te-toimikunta käsitteli asian TE-toimiston laadittua vastineensa valitukseen ja tämän jälkeen TE-toimistolla oli vielä mahdollisuus tarvittaessa työvoimapolitiittisen lausunnon itseoikaisuun.

Julkisesta työvoimapolitiittisesta annettua lain (1295/2002) 3 luvun 5 §:ää muutettiin 10.5.2010 alkaen siten, että sähköisestä verkkopalvelun kautta tapahtuvasta työnhakijaksi rekisteröitymisestä tuli ensisijainen tapa.

HE 111/2011 vp ehdotettiin, että laissa otettaisiin huomioon TE-toimistojen lisäksi muiden työ- ja elinkeinohallinnon yksiköiden mahdollisuus antaa työvoimapolitiittisia lausuntoja. Hallituksen esityksessä todettiin, että osa TE-toimistojen antamista työvoimapolitiittisista lausunnoista on sellaisia, että ne voisi TE-toimistojen sijasta antaa esimerkiksi valtakunnallinen puhelinpalvelu. Työvoimapolitiittinen lausunto voitaisiin antaa valtakunnallisena palveluna tilanteissa, joihin ei liity työvoimapolitiittista harkintaa, kuten esimerkiksi työttömyysturva-oikeuden päättyessä työnhakijan ilmoittaessa työhönmenosta. Laki (288/2012) tuli voimaan 1.7.2012.

Hallituksen esityksessä 134/2012 vp esitettiin te-toimikunnan roolin poistamista valitusasiassa annettavassa lausunnossa. Lakimuutoksesta (1001/2012) johtuen

1.1.2013 alkaen työvoimapolitiittisen lausunnon antajat ovat TE-toimisto ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus.

Lain 30.12.2014/1374 voimaantulosta 1.1.2015 alkaen TE-toimistoilta siirtyi useita tehtäviä työttömyysetuuden maksajalle. Työllistymistä edistävien palveluiden poissaolojen seuranta ja työmarkkinoilla olon esteiden selvittäminen siirtyi Kelalle ja työttömyyskassoille. Kelalle siirtyi lisäksi työmarkkinatuen odotusajan tutkiminen, ja työmarkkinatukena maksettava kotoutumistuki lakkautettiin ja maahanmuuttaja sai oikeuden siihen työttömyysetuuteen, jonka saamisen edellytykset hän työttömyysturvain mukaan täyttää.

Työttömyysturva-asiamiehen tehtävä lakkautettiin 1.1.2016 alkaen (laki 1554/2015). Hallituksen esityksessä 65/2015 vp muutosta perusteltiin sillä, että erilliselle valtion etua valvovalle työttömyysturva-asiamiehelle ei ole enää tarvetta.

Vireillä oleva hallituksen esitys 209/2016 vp sisältää ehdotuksen liikkuvuusavustuksesta, joka tulisi työttömyysetuuden maksajien toimeenpantavaksi. Matkaavustuksesta, jonka edellytyksistä TE-toimisto on antanut työvoimapolitiittisen lausunnon Kelalle, ja TE-toimiston maksamasta muuttokustannusten korvaamisesta luovutaisiin samalla.

4 Tuki- ja etuuspäätösten tekeminen julkisen vallan käyttönä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 2 §:n mukaan julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset. Laissa *työ- ja elinkeinoviranomaisella* tarkoitetaan TE-toimistoa ja TE-hallinnon asiakaspalvelukeskusta. TE-toimisto on toimivaltainen viranomainen myöntämään starttirahan, harkinnanvaraisen kulukorvauksen ja matka- ja yöpymiskustannusten korvauksen.

5 Kansaneläkelaitoksen ja maakunnan yhteispalvelu

5.1 TE-palveluista kasvupalveluun

Kasvupalvelu on uusi työ- ja elinkeinoministeriön palvelukokonaisuus, joka yhdistää ja uudistaa nykyisiä julkisia työvoima- ja yrityspalveluja. Kasvupalvelulla tuetaan elinkeinoelämän ja yritysten kasvuedellytyksiä, hoidetaan työnvälitystä, edistetään työnhakijoiden työllistymistä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä. Kasvupalvelun asiakkaita ovat yritykset ja muut elinkeinoelämän toimijat sekä työnhakijat ja työnantajat.

Maakunta toimii kasvupalvelun järjestäjänä ja vastaa siitä, että laissa säädetyt tehtävät tulevat hoidetuksi ja palvelut ovat saatavilla. Valtioneuvosto ohjaa määrärahat maakunnille palvelujen järjestämistä varten. Maakunta päättää palvelun tuottamisesta lainsäädännön puitteissa.

Kasvupalvelun tuottaminen tapahtuu kilpailullisin ehdoin. Palvelua tuottavat yksityiset yhtiöt, julkisomisteiset yhtiöt ja yhdistykset. Maakunta itse vastaa viranomaiselle kulluvan toimivallan käytöstä sekä tuottaa palvelut markkinapuutetilanteissa. Palvelun saatavuus on siis taattu kaikissa maakunnissa kaikissa tilanteissa.

Digitaalisia palveluja kehitettäessä kiinnitetään erityisesti huomiota käyttäjälähtöisyyteen sekä käyttäjän opastamiseen ja tukemiseen. Myös laadukkaat lähipalvelut varmistetaan työnhakijoille kaikissa maakunnissa. Valmistelussa arvioidaan muun muassa vaihtoehtoja sille, miten työnhakijoiden palvelut käynnistyvät.

5.2 Asioinnista ja palveluverkostosta

TE-hallinto

TE-toimistoja on nykyisin manner-Suomessa 15. Lisäksi Ahvenanmaalla on oma työnvälitys. Kullakin TE-toimistolla on tarpeellinen määrä toimipisteitä. TE-toimistojen puhelinpalvelua hoitaa valtakunnallinen TE-hallinnon asiakaspalvelukeskus (Työlinja).

Nykyisin työnhakijaksi ilmoittaudutaan ensisijaisesti TE-toimiston verkkopalvelussa. Tammi - maaliskuussa 2016 noin 80 prosenttia työnhakijoista ilmoittautui verkkopalvelun kautta. Eniten verkkopalvelua käytetään työnhakijaksi ilmoittautumiseen Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla (noin 85 prosenttia työnhakijoista) ja vähiten Kaakkois-Suomessa (noin 70 prosenttia työnhakijoista). Suuri alueellinen vaihtelu johtunee TE-toimistojen erilaisista toimintamalleista.

Tammi-syyskuussa 2016 työnhaun päättämistä 43 prosenttia ja työnhaun muutoksista 35 prosenttia tehtiin verkon kautta. Kaikkiaan TE-toimistojen verkkoasiointipalvelujen käyttöaste oli syyskuun 2016 lopussa 64,5 prosenttia (ilman CV-netti – palvelun käyttöä). Verkkoasiointin määrä tulee lisääntymään vuonna 2017, kun mahdollisuutta ilmoittaa verkkopalvelun kautta työnhakutilanteen muutoksista laajennetaan.

Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitoksella on 182 toimistoa. Lisäksi Kansaneläkelaitos on mukana 140 yhteispalvelupisteessä. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun TYP-

pisteitä on 38 ja TYP-sivupisteitä kuusi. Kansaneläkelaitoksen valtakunnallisesta puhelinpalvelusta vastaa Yhteyskeskus. Puhelinpalvelu palvelee arkisin klo 8-16. Verkkoasiointi on käytössä 24/7. Lisäksi asiakkaita palvelee sosiaalisen median asiakaspalvelutiimi (mm. Kysy Kelasta – palstat ja kela.fi).

Kansaneläkelaitokseen ensimmäisen työttömyyshakemuksen jättää sähköisesti noin 74 prosenttia hakijoista ja ns. työttömyysajan ilmoituksista (jatkohakemus) noin 70 prosenttia toimitetaan sähköisesti. Vuonna 2015 Kansaneläkelaitoksessa oli työttömyysturvaan liittyviä asiointikertoja muussa kuin verkkopalvelussa seuraavasti: toimistopalvelu 959 425 kertaa, puhelinpalvelu 776 122 kertaa ja postipalvelu 1 668 078 kertaa.

Työttömyyskassat

Suomessa on 28 työttömyyskassaa, joista 26 vakuuttaa palkansaajia ja kaksi yrittäjiä. Valtaosa työttömyyskassoista toimii Helsingissä. Osalla työttömyyskassoista on palvelua myös muualla Suomessa ja yksi työttömyyskassoista toimii Tampereella ja yksi Loimaalla. Työttömyyskassoilla oli jäseniä vuoden 2015 lopussa yhteensä 1 975 984. Vuonna 1997 työttömyyskassoja oli 52, vuonna 2003 kassoja oli 42 ja vuonna 2015 niitä oli 29.

Kaikkien työttömyyskassojen ensihakemuksista 66 prosenttia ja jatkohakemuksista 73 prosenttia tehdään sähköisesti (tieto helmikuu 2016). Kymmenen suurimman kassan vastaavat keskiarvot olivat samana aikana ensihakemuksissa 70 prosenttia ja jatkohakemuksissa 79 prosenttia. Kaikki työttömyyskassat tarjoavat puhelinpalvelua ja lisäksi varsinkin suurimmat työttömyyskassat palvelevat jäseniään sähköisissä asiointikanavissa ja sosiaalisessa mediassa.

Verkkoasioinnista yleisesti

Tarkasteltaessa työttömien asiointia kokonaisuutena TE-toimiston, Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen kanssa voidaan arvioida, että noin 70 prosenttia asioinnista hoidetaan verkkopalveluissa. TE-toimistojen osalta verkkoasiointin määrässä on suurehkoja alueellisia eroja, mikä voi tarkoittaa sitä, että johdonmukaisella asiakasohjauksella voidaan lisätä verkkoasiointin määrää. Samoin TE-hallinnon kokemukset osoittavat, että verkkopalveluiden laajentaminen uusiin käyttötilanteisiin kasvattaa myös verkkoasiointin määrää.

5.3 Hahmotelma kasvupalveluun liittyvistä henkilöasiakkaan asiointimahdollisuuksista

Tausta

Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli arvioida työnhakija-asiakkaan toimeentuloon liittyvien toimenpiteiden organisointia. Tässä tarkoituksessa työryhmässä on keskitytty arvioimaan työnhaun käynnistämistä (työnhakijaksi rekisteröityminen) ja henkilöasiakkaan ohjaamista palveluihin maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusten jälkeen.

Valtakunnallisena kasvupalveluna valtio ylläpitäisi tietojärjestelmää (valmisteilla oleva kansallinen työmarkkinatori), joka toimisi myös työnvälitysjärjestelmänä. Työnhakijat, työnantajat, etuuksien maksajat ja palveluntuottajat käyttäisivät järjestelmää.

Maakunnalliset kasvupalvelut järjestettäisiin liiketoimintalähtöisesti. Maakunta määrittäisi palveluntuottajien laatukriteerit. Maakunta kilpailuttaisi tuottajat ja maksaisi tuottajille toteutuneiden työllistymistulosten perusteella.

Digitalisoinnin ja erilaisten tekoälyratkaisujen täysimääräisen hyödyntämisen tulee olla lähtökohta julkisten palvelujen järjestämisessä ja niihin ohjaamisessa. Toisaalta työryhmän asettamispäätöksessä olevan toimeksiannon osalta oikeus- ja työministeri edellytti, että työnhakija-asiakkaiden mahdollisuudet myös henkilökohtaiseen asiointiin turvataan koko maassa. Tämä on tärkeää palvelujen saatavuuden lisäksi maan kaikkien alueiden ja kuntien elinvoiman turvaamiseksi.

Työryhmä on hahmotellut järjestämismallia näistä lähtökohdista. Hahmotelmassa on otettu huomioon kasvupalvelun taustalla olevat periaatteet, erityisesti asiakaslähtöisyyden ja valinnanvapauden korostuminen.

Taustaselvitykseksi on laadittu liitteenä oleva tiivistelmä eräistä vertailumaista, joissa työttömyysetuuden maksajalaitos toimii työttömän työnhakijan työnhaun alkupisteenä. Työryhmän näkemys on, että Suomessa on rakenteita koskevilla ratkaisuilla pyrittävä meille sopiviin ja johdonmukaisiin toteutustapoihin. Suora kopioiminen ottamatta huomioon toimintaympäristöjen erilaisuutta ei ole toimiva ratkaisu. Peruskenteeltaan esitettävä hahmotelma muistuttaa ehkä eniten Australiassa vuodesta 1998 alkaen toiminutta mallia.

Hahmotelma

Enemmistö TE-toimiston työnhakija-asiakkuuksista käynnistyy verkkopalveluna jo nyt. Maakuntamaailmassa työnhakija-asiakkaat ohjautuisivat verkkopalvelussa haastattelun ja automatisoidun profiloinnin perusteella sopivaan palveluun. Samassa yhteydessä työttömät työnhakijat saisivat tarpeellisen informaation työttömyysturvasta.

Työnhakija-asiakkaat valitsisivat itse palveluntuottajan sopivan palvelun tai heidät ohjataan sopivaan palveluun. Valinnan tueksi luotaisiin palvelun laatua ja tuloksellisuutta kuvaava luokitusjärjestelmä (tähtiluokitus tai vastaava).

Nykyisin työttömyysturvaan liittyvistä asiakaskontakteista mittaluokkana 70 prosenttia tapahtuu verkkoasiointina sekä TE-toimistoissa, Kansaneläkelaitoksessa että työttömyyskassoissa. Siten henkilökohtaisen, puhelimitse ja kirjeitse tapahtuvan asiointin osuus on edelleen merkittävä.

Jos henkilöasiakas ei käytä verkkoasiointimahdollisuutta, hänen työnhakunsa käynnistäminen ja tarvittaessa ohjaaminen palveluntuottajalle tai palveluun voitaisiin järjestää Kansaneläkelaitoksen toimesta.

Maakunnan toiminta määrittyy tarkemmin maakuntauudistuksen jatkovalmistelussa. Jos maakunnan paikalliset kasvupalvelutoiminnot ja sen osallistuminen yksittäisen henkilöasiakkaan palveluohjaukseen nähdään tällöin tarkoituksenmukaiseksi, on perusteita luoda Kansaneläkelaitoksen toimipisteisiin yhteispalvelupisteet, jotka tarjoaisivat henkilöasiakkaille maakunnan ja Kansaneläkelaitoksen palvelut.

6 Työryhmän johtopäätökset

6.1 Mahdollisuudet tehtäväsiirtoihin

6.1.1 Työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki

Kansaneläkelaitos myöntää ja maksaa nykyisin työttömyyden ja vuorotteluvapaan aikaisen perusturvan, ja työttömyyskassat vastaavasti ansioturvan. Kumpikin taho hoitaa osaltaan etuuksien takaisinperintätehtävät.

Työ- ja elinkeinotoimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaa nykyisin työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon siten kuin työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä säädetään.

Julkinen valta ja työttömyysturvan toimeenpano

Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 19 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaisesti hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Työryhmän toimeksiannon toteuttaminen edellyttää ensinnä oikeudellista arviota siitä, onko kyseessä merkittävän vai ”tavallisen” julkisen vallan käyttöä sisältävä hallintotehtävä. Toiseksi on oikeudellisesti arvioitava, vaarantaisiko tehtävän siirtäminen perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Selvää on, että työttömyysturvalain mukaisia tehtäviä on pidettävä julkisen hallinto-tehtävän hoitamisenä, ja niiden toimeenpanoa on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä.

Perustuslain esitöiden mukaan merkittävän julkisen vallan käyttämisenä olisi pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ovat perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastukset (PeVL 40/2002, 46/2001) sekä päätökset käsittelykielloista ja uhkasakon asettamisesta, samoin kuin valtion saamisten perintä (PeVL 45/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että sanktioluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrääminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä (muun muassa PeVL 15/2012 vp, 14/2013 vp, 57/2010 vp).

Nykyinen työttömyysturvalaki on syntynyt eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2002 vp.). Lakiesityksessä Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan toimivalta ehdotettiin säädettäväksi asiallisesti samansisältöiseksi. Esityksessä Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen tehtäviä ei esitetty muutettavaksi aiemmasta. Työttömyyskassojen tehtäviin kuului jo vanhastaan aiheetta maksetun etuuden takaisin periminen sekä eräitä muita etuuden saamisedellytyksiä,

joita voidaan pitää sanktioluonteisina ja joiden soveltamiseen liittyy harkintavallan käyttöä (esim. lain 5 luvun 10 §).

Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta käsitteli työttömyyskassan asemaa nimenomaisesti perustuslain 124 §:n kannalta: ”*Työttömyysturvalain mukaiset ansiöpäivärahan toimeenpanotehtävät kuuluvat 1 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työttömyyskassoille. Kysymyksessä on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkisen hallinto-tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle, mikä tässä tapauksessa on perustuslain mielessä selvästikin tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi*”. Valiokunnan lausunnossa ei erikseen käsitellä esimerkiksi ansiöpäivärahan takaisinperintää, jota perustuslain myöhemmän tulkintakäytännön valossa olisi pidettävä merkittävän julkisen vallan käyttämisenä. Lisäksi valiokunta totesi ottaessaan kantaa työvoimatoimikunnan intressiedustukseen, että sitovan lausunnon kohteena ovat ”työvoimapoliittiset edellytykset” itse asiassa ovat laadultaan hallinnollisessa päätöksenteossa varsin tavanomaisia etuuksien myöntämisedellytyksiä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että

- Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka kuuluu välilliseen valtionhallintoon. Kansaneläkelaitokselle voidaan uskoa myös sellaisia hallinto-tehtäviä, joihin liittyy merkittävän julkisen vallan käyttöä. Siten peruspäivärahan ja työmarkkinatuen työvoimapoliittisten edellytysten tutkiminen voidaan kaikilta osin uskoa Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi;
- Työttömyyskassalle voidaan uskoa ”tavallisen” julkisen vallan käyttöä edellyttäviä hallintotehtäviä. Siten työvoimapoliittisten edellytysten siirtoon ei liity perustuslain kannalta ongelmia muilta osin kuin mahdollisesti työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetyt seuraamukset työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä.

Työttömyysturvan toimeenpano ja hyvän hallinnon vaatimukset

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) mukaan Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat valtuutetut. Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa eri laeissa. Kansaneläkelaitos voi sopimuksen perusteella hoitaa muutakin sosiaaliturvan toimeenpanoa sekä muita palveluja.

Työttömyyskassalain (603/1984) mukaan työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa). Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa tarkoitettujen ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassan toiminta-alueena on koko maa. Työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa. Se ei myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi. Käsiteltäessä työttömyyskassan myöntämää lakisääteistä etuutta tai työttömyyskassan jäsenyyttä koskevaa asiaa noudatetaan, mitä kielilaisissa (423/2003) ja saamen kielilaisissa (1086/2003) säädetään.

Työttömyyskassoissa etuuksien toimeenpanoa valvoo Finanssivalvonta. Finanssivalvonta valvoo ja tarkastaa, että työttömyyskassat noudattavat lakia ja hyvää vakuustapaa ja käyttävät toiminnassaan asianmukaisia menettelytapoja. Finanssivalvonta seuraa ja arvioi työttömyyskassojen taloudellista asemaa, niiden johtamis-

valvonta- ja riskienhallintajärjestelmiä ja toimintaedellytyksiä sekä niiden toimintaympäristön muutoksia.

Työttömyysturvalain mukainen toimeenpanotehtävä on lakisääteinen tehtävä ja sitä on pidettävä julkisen hallintotehtävän hoitamisena, johon sovelletaan hallintolakia (434/2003). Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolakia sovelletaan muun muassa itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa (*viranomaisen*) sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta. Hallintolain 2 luvun mukaiset hyvän hallinnon perusteet ovat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta ja viranomaisten yhteistyö. Siltä osin kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä, sovelletaan hallintolain 3-11 luvun säännöksiä.

Työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön vakuutusosastoilta. Jos Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan antama lainvoimainen päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta voi Kansaneläkelaitoksen, työttömyyskassan tai asianosaisen vaatimuksesta poistaa päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi.

Työryhmä pitää selvänä, että työvoimapolitiittisten edellytysten tutkimisen siirtäminen TE-toimistoista työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen työttömyysturvan toimeenpanossa sovelletaan hallintolain säännöksiä hyvän hallinnon vaatimuksista. Työttömyysturvalakiin sisältyvät säännökset oikeussuojakeinojen käytöstä. Työtön työnhakija voi myös kannella työttömyysetuuden maksajan toiminnasta oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Tehtäväsiirron tarkoituksenmukaisuus

Työryhmän näkemyksen mukaan tehtäväsiirron tueksi voidaan esittää monestakin näkökulmasta sen tarkoituksenmukaisuutta puoltavia näkökohtia:

- TE-palveluissa on pitkään koettu työvoimapalvelujen tarjoamisesta ja työttömyysturvatehtävistä seuraavan palvelun ja kontrollin ristiriitaa. Valmisteilla olevan kasvupalvelun järjestämismallissa korostuu asiakaslähtöisyys.
- Nykytilassa työtön työnhakija asioi työttömyysturva-asiassaan sekä TE-toimiston että työttömyysetuuden maksajan kanssa. Hän kohtaa tällöin ”jaetusta hallinnosta” seuraavia ongelmia: käytännössä työttömyysetuutta hakevan henkilön saattaa olla vaikea hahmottaa eri viranomaisten roolit työttömyysturvaprosessissa.
- Työvoimapolitiittisten edellytysten osoittaminen ja työttömyysetuuden hakeminen ovat erillisiä asiakasprosesseja, joiden yhdistäminen vähentäisi riskiä työttömän työnhakijan oikeudenmenetyksiin (esimerkiksi etuus jää hakuajassa hakematta esteettömästä työvoimapolitiittisesta lausunnosta huolimatta). Työttömällä työnhakijalla voi olla vaikeuksia ymmärtää, miksi hän on velvollinen antamaan samantapaisia tietoja esimerkiksi työskentelystään kahdelle eri viranomaistaholle (työttömyyden määrittelmä, työssäolovelvoitteen täytyminen, työssäoloehto), ja miksi sama asia (esimerkiksi työllistyminen yritystoiminnassa) voi vaikuttaa eri tavoin työttömyysetuuden saamiseen TE-toimiston ja työttömyysetuuden maksajan nä-

kökulmasta. Säännösten monimutkaisuus, byrokratian pelko ja etuuden maksuviive voi vaikuttaa kielteisesti työn vastaanottamiseen.

- Jaetusta hallinnosta luopuminen yksinkertaistaisi työttömyysturvan toimeenpanoa, selkeyttäisi lainsäädäntöä, edistäisi norminpurkua ja keventäisi siten toimeenpanoa. Tehtäväsiirrolla olisi todennäköisesti myös toimeenpanokustannuksia vähentävä vaikutus ja se edistäisi digitalisaatiokehitystä.
- Asiantuntijakuulemisessa on lisäksi esitetty, että tehtäväsiirto yksinkertaistaisi ja mahdollisesti nopeuttaisi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle ja valitusosastolle tehtyjen valitusten käsittelyä. Tehtäväsiirron johdosta valitusasiaa käsittelee ennen muutoksenhakuelimelle lähettämistä ja muutoksenhakuelimen lisäselvityspyyntöjen johdosta vain yksi viranomainen.
- Sitova lausunto on otettu käyttöön vuoden 1984 työttömyysturvauudistuksen yhteydessä. Toimintaympäristö on sen jälkeen tiedonvälityksessä ja –saannissa, säännöksissä ja oikeuskäytännössä olennaisesti muuttunut. Toimivaltaa on lainmuutoksilla useaan otteeseen siirretty TE-toimistoilta ja –toimikunnilta.

Työryhmän johtopäätökset

Työryhmän näkemyksen mukaan TE-toimiston antamasta sitovasta työvoimapolitiisesta lausunnosta voidaan luopua. Samoin työttömyysturvaan liittyvät informaatio-tehtävät voidaan siirtää etuuden maksajille. Tehtävien siirtäminen on edellä esitetyillä perusteilla tarkoituksenmukaista. Tehtäväsiirron toteuttaminen edellyttää kuitenkin, että jäljempänä luvussa 6.2 kuvattujen keskeisten reunaehtojen täyttymisestä huolehditaan jatkovalmistelussa asianmukaisesti. Työryhmä toteaa kannanottonaan seuraavan:

Kansaneläkelaitos tutkisi vastaisuudessa kaikkien peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saamisedellytysten täyttymistä.

Selkein ja tarkoituksenmukaisin ratkaisu työttömyyskassan osalta olisi, että myös se tutkisi itsenäisesti kaikki ansiopäivärahan saamisedellytykset. Ratkaisuvaihtoehtoon liittyy kuitenkin perusoikeuksista ja lainsäätämisenjärjestyksestä seuraavia epävarmuustekijöitä, joita työryhmä ei annetussa määräajassa ole pystynyt tyhjentävästi selvittämään. Tarkoituksenmukaista on, että työ- ja elinkeinoministeriö hankkii sääntämisenjärjestyksistä erikseen asiantuntijalausunnon tai -lausuntoja. Jos osoittautuu, että asiassa on ratkaisemattomia tai vain suurella riskillä ratkaistavia perustlakiongelmia, haetaan vaihtoehtoinen ratkaisu.

Vaihtoehtoinen ratkaisu olisi, että työttömyyskassa tutkii muut työvoimapolitiiset edellytykset kuin karenssi- ja työssäolovelvoiteasiat. Niistä työttömyyskassan tulisi pyytää lausunto Kansaneläkelaitokselta tai lausunnon antaminen olisi maakunnalle kuuluva hallintotehtävä. Työttömyyskassa antaisi edelleen päätöksen oikeudesta ansioturvaan.

Kansaneläkelaitoksen osalta on aiheellista todeta, että toimeentulokitehtävät siirtyvät Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alusta ns. normitetun tuen osalta. Työvoimapolitiisesta moitittavalla menettelyllä on merkitystä myös oikeuteen saada toimeentulotukea. Toimeentulotukilain mukaan tällaisesta menettelystä toimeentulotukea voidaan alentaa 20 prosenttia ja menettelyn toistuessa yhteensä 40 prosenttia. Kansaneläkelaitos tutkii toimeentulotuessa menettelyn vaikutuksen etuuteen itsenäisesti.

Maakunnalle kuuluvat hallintotehtävät ja tehtävien organisointi täsmentyvät maakuntaudistuksen jatkovalmistelun yhteydessä. Siten arvio vaihtoehtojen välillä voidaan esittää vasta silloin. Lisäksi työryhmän toimeksianto oli rajattu niin, että tehtävänä oli selvittää tehtäväsiirtoa TE-toimistolta etuuskien maksajalle. Mainituista syistä työryhmä ei ole enemmälti selvittänyt maakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä.

Edellä mainitut työttömyysturvaan liittyvät muutokset olisi työryhmän näkemyksen mukaan mahdollista toteuttaa siten, että asiaa koskeva hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle syysistuntokaudella 2017 ja muutokset tulisivat voimaan vuoden 2018 alusta.

6.1.2 Vuorottelukorvaus

Työryhmä esittää, että vuorottelukorvauksen osalta sitovasta lausunnosta luovutaan ja vuorottelukorvaukseen liittyvät informaatiotehtävät siirtyvät etuuden maksajan vastuulle. Myös vuorotteluvapaakorvauksen edellyttämät selvitykset (vuorotteluvapaasopimus ja selvitys sijaisen palkkaamisesta) on vastaisuudessa tarkoituksenmukaista toimittaa suoraan etuuden maksajalle TE-toimiston sijasta.

Työryhmän saaman selvityksen mukaan TEM:n tarkoituksena on toteuttaa siirto pikaisesti: hallituksen esitys asiasta on tarkoitus antaa eduskunnan kevälistuntokaudella 2017, ja laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2018 alusta.

6.1.3 Työnhakijan työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu ja työnhaku toisessa EU- tai ETA-maassa

Työnhakijan työttömyysetuudella tuetun opiskelun edellytysten harkitseminen edellyttää sekä työnhakijan tilanteen että ko. alueen työmarkkinoiden ja työllistymismahdollisuuksien tuntemista. Työryhmän näkemyksen mukaan parhaat edellytykset näiden työnhakijan työllistymiseen liittyvien seikkojen arviointiin on maakunnalla. Muut opiskelun tukemiseen liittyvät nykyisin TE-toimistolle kuuluvat tehtävät, kuten opintojen päätoimisuuden arviointi ja opintojen etenemisen seuranta, siirretään työttömyysetuuden maksajan hoidettavaksi.

Suomeen EU:n sosiaaliturvalainsäädännössä tarkoitettulla tavalla työnhakijaksi toisesta EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä tulevat henkilöt eivät hae työttömyysetuutta Suomesta. Tästä syystä näiden henkilöiden asiointiin liittyvien tehtävien hoitaminen kuuluisi jatkossa maakuntien tehtäviin. Suomesta työnhakijaksi lähtevien henkilöiden työttömyysetuuden saamisen edellytykset ratkaisisi työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos, myös siltä osin, kun tehtävä nykyisin kuuluu TE-toimistolle.

6.1.4 Starttiraha ja henkilöasiakkaan eräät etuudet

Työ- ja elinkeinoministeriö harkitsee starttirahan luonteen muuttamista toimeentuloetuudesta yleisemmäksi yritystoimintaan kannustavaksi tueksi.

Työryhmän näkemyksen mukaan starttirahan myöntämis-, maksamis- ja takaisinperintämenettely tulee tällöin organisoida niin, että se tukee palveluprosessia ja on toteutettu mahdollisimman asiakaslähtöisesti. Siksi olisi perusteltua, että pääsääntöisesti palveluntuottaja myöntää starttirahan maakunnan sille asettamissa rajoissa. Starttirahan maksaisi peruspäivärahan tai työmarkkinatuen piirissä oleville Kansaneläkelaitos ja ansioturvan piirissä oleville ao. työttömyyskassa. Kansaneläkelaitos ja

työttömyyskassat huolehtisivat myös starttirahan takaisinperintään liittyvistä tehtävistä.

Työllisyysmäärärahoista henkilölle maksetut kustannuskorvaukset (harkinnanvarainen kulukorvaus sekä matka- ja yöpymiskustannusten korvaus) ovat varsin vähän käytettyjä etuuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee todennäköisesti esittämään tukimuotoja koskevien säännösten kumoamista. Siksi työryhmä ei ole nähnyt aiheelliseksi käsitellä niiden myöntämiseen, maksamiseen tai takaisinperintään liittyvien tehtävien järjestämistä.

6.2 Tehtäväsiirtojen keskeiset reunaehdot

On välttämätöntä, että tehtäväsiirron yhteydessä Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen resurssit turvataan.

TE-toimistoissa päätoimisesti työttömyysturva-asioissa työskenteleviä on noin 110 henkilöä. TE-toimistojen vuoden 2015 toimintamäärärahojen seurannan mukaan työttömyysturvatehtävien vaatima työpanos oli noin 250 henkilötyövuotta, josta työvoimapolitiittisten lausuntojen osuus oli noin 180 henkilötyövuotta ja informaatio-tehtävien osuus noin 70 henkilötyövuotta.

Maakuntauudistuksen yhteydessä henkilöresurssien osalta toteutetaan liikkeenluovutus maakunnalle. Vastaavasti työttömyysturvatehtävissä toteutettaisiin liikkeenluovutus TE-hallinnosta etuuksien maksajille. Työryhmän saaman selvityksen mukaan liikkeenluovutuksiin liittyvät menettelyt ja säännökset valmistellaan keskitetysti maakuntauudistuksen projektiryhmässä.

Valtio ja Työttömyysvakuutusrahasto rahoittavat työttömyyskassojen hallintokuluja. Rahoitusosuudet määräytyvät työttömyyskassan jäsenmäärän, etuusmenojen ja palkansaajakassoilla päätösten lukumäärän mukaan. Vuonna 2015 työttömyyskassojen hallintokulut olivat yhteensä noin 86 miljoonaa euroa. Näistä menoista työttömyyskassat rahoittivat itse 71,9 prosenttia, Työttömyysvakuutusrahasto 15,3 prosenttia ja valtio 12,8 prosenttia. Työttömyyskassat rahoittavat oman osuutensa sekä etuus- että hallintokuluista lähinnä jäsenmaksutuotoilla ja sijoitustoiminnan tuotoilla. Työttömyyskassojen jäsenmaksut vahvistaa vuosittain Finanssivalvonta. Työttömyyskassalla pitää olla rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi tasoitusrahasto, jonka vähimmäis- ja enimmäismäärät vahvistaa Finanssivalvonta. Vuoden 2015 lopussa työttömyyskassojen tasoitusrahastoissa oli rahaa yhteensä noin 336 miljoonaa euroa. Tasoitusrahastojen keskiarvo oli 154 prosenttia, mikä vastaa työttömyyskassojen omalla vastuulla olevien etuus- ja hallintokulujen puolentoista vuoden määrää.

Kelan etuusrahastot on jaettu kansaneläkerahastoon, sairausvakuutusrahastoon ja sosiaaliturvan yleisrahastoon. Kelan toimintakulut jaetaan rahastojen kesken sen mukaan, mikä osa toimintakuluista aiheutuu kunkin rahaston etuuksien toimeenpanosta. Toimintakulujen jako-osuudet vuonna 2017 ovat 15 prosenttia kansaneläkerahasto, 42 prosenttia sairausvakuutusrahasto ja 43 prosenttia sosiaaliturvan yleisrahasto. Kansaneläkerahaston toimintakulut valtio rahoittaa siltä osin kuin kansaneläkerahaston sijoitustuotot ja muut tuotot eivät niitä kata. Sairausvakuutusrahaston kulut jaetaan työtulovakuutuksen ja sairaanhoitovakuutuksen kesken. Sosiaaliturvan yleisrahaston toimintakulut korvataan valtion varoista siltä osin kuin rahaston sijoitustuotot eivät niitä kata.

Työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos esittävät, että tehtäväsiirrosta aiheutuvat toimintakulut rahoitetaan valtion varoista.

Organisaatiomuutokset eivät saa johtaa siihen, että työttömyysturvajärjestelmä ”vuotaa”. Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa asiantuntemus turvataan työvoimapolitiittisten edellytysten asiantuntijoiden sekä TE-hallinnon informaatiopalvelujen siirtyessä niiden palvelukseen.

Keskeinen haaste on turvata tiedonkulku eri toimijoiden välillä. Tietojärjestelmä uudistusten toteutuminen suunnitellulla tavalla on tässä suhteessa tärkeää. Olennaista on myös, että yksityisten palveluntuottajien edellytetään ilmoittavan työttömyysturva-oi-keuteen mahdollisesti vaikuttavista muutoksista etuuden maksajalle. Välttämätöntä on, että palveluntuottajilta edellytetty ansaintalogiikka tukee tätä tavoitetta. Tietojen antaminen moitteettomasti asetetaan palvelun laatuksiteriksi ja sen toteutumista valvotaan.

Vuorottelukorvauksen osalta tehtäväsiirtoon ei liity perusoikeus- tai resurssikysymyksiä.

Starttirahapäätöksiä tehtiin vuonna 2015 muiden kuin työttömien osalta noin 6 800, työttömien osalta samoin noin 6 800 ja työmarkkinatuen saajien osalta noin 1 000. Luvuissa on mukana myös jatkopäätökset. Päätösten perusteella starttirahaa myönnettiin muille kuin työttömille noin 18,7 miljoonaa euroa, työttömille noin 20 miljoonaa euroa ja työmarkkinatuen piirissä oleville noin 1,7 miljoonaa euroa.

Starttirahan maksamiseen liittyvien tehtävien siirtyminen Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen tehtäväksi tulee työryhmän näkemyksen mukaan ottaa huomioon arvioitaessa tehtäväsiirrosta aiheutuvia muutoksia toimintakuluissa.

Liite 1 Työttömyysturvan työvoimapolitiittiset edellytykset

Työhaun voimassaolo ja työnhakijan työttömyys

TE-toimiston tehtäviin kuuluu rekisteröidä henkilö työnhakijaksi ja seurata työhaun voimassaoloa. Asiasta annetaan työttömyysetuuden maksajalle sitova työvoimapolitiittinen lausunto. Lisäksi TE-toimisto ratkaisee, onko henkilö työttömyysturvalain 2 luvun 1 ja 4 §:n mukaisesti työttömyysetuuteen oikeutettu työtön. TE-toimisto ratkaisee myös eräitä ulkomaan kansalaisiin liittyviä työnhakijaksi rekisteröinnin ja työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä, joista säädetään julkisesta työvoima- ja yritys-palvelusta annetun lain 2 luvun 2 §:ssä ja TTL 2 luvun 2 §:ssä.

TE-toimistot ja TE-hallinnon asiakaspalvelukeskus antoivat vuonna 2015 työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen noin 1,3 miljoonaa sellaista työvoimapolitiittista lausuntoa, jotka koskivat työnhakijaksi ilmoittautumista tai työhaun taikka työttömyyden päättymistä. Annettujen lausuntojen määriä kuvataan tarkemmin tämän työryhmäraportin liitteessä.

Osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin

Työnhakijalla on yleensä oikeus saada työttömyysetuutta työllistymistä edistävän palvelun¹ ajalta esimerkiksi korvauksettoman määräajan ja omavastuuajan estämättä. Lisäksi työnhakijalla voi olla oikeus saada palvelun ajalta määrältään korotettua työttömyysetuutta ja kulukorvausta. Työnhakijan osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun vaikuttaa nykyisin myös työmarkkinatuen rahoitusvastuun jakautumiseen valtion ja henkilön kotikunnan välillä. Kaikkien työllistymistä edistävien palvelujen järjestäminen ja palveluihin osallistuminen perustuu lakiin.

Jos halutaan, että työttömän osallistuminen palveluihin vaikuttaa työttömyysturva-oikeuteen nykyistä vastaavasti, työttömyysetuuden maksaja tarvitsee tiedon palveluun osallistumisesta. Asia voitaisiin järjestää siten, että työttömyysetuuden maksaja saisi tiedon palvelun alkamisesta ja päättymisestä esimerkiksi julkisten työvoima- ja yritys-palvelujen tukena olevasta tietojärjestelmästä. Palvelun tuottaja seuraisi henkilön poissaoloja palvelusta ja ilmoittaisi poissaoloista työttömyysetuuden maksajalle nykyistä vastaavasti.

Käytännössä muutos nykyiseen olisi se, että TE-toimiston antaman palvelun aikaista työttömyysetuutta koskevan sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon sijasta työttömyysetuuden maksajat saisivat tiedot palvelusta maakunnilta tai palvelun tuottajilta.

Kulukorvaus

Työttömyysetuutta saavalla työnhakijalla on oikeus saada työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi kulukorvausta. Kulukorvausta maksetaan lähtökohtaisesti yhdeksän euroa päivässä enintään viideltä päivältä viikossa. Kulukorvausta maksetaan työvoimakoulutuksen, työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun, omaehtoisen työttömyysetuudella tuetun kotoutumiskoulutuksen, työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen, koulutuskokeilun, työkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan ajalta. Kulu-

¹ Työllistymistä edistävillä palveluilla tarkoitetaan tässä työryhmäraportissa niitä palveluita, joihin viitataan TTL 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohdassa.

korvauksen myöntää ansiopäivärahaa hakevalle työnhakijalle työttömyyskassa ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea hakevalle työnhakijalle Kansaneläkelaitos.

TE-toimisto ilmoittaa työttömyysetuuden maksajalle kulukorvauksen maksamista varten seuraavat tiedot:²

- osallistuuko työnhakija palveluun työssäkäyntialueellaan, sen ulkopuolella vai työssäkäyntialueellaan, mutta kotikuntansa ulkopuolella,
- työvoimakoulutuksen ja omaehtoisen työttömyysetuudella tuetun kotoutumiskoulutuksen aikaiset lomajaksot, sekä
- työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen ja kokeilun osallistumispäivät.

Edellä mainittujen tietojen ilmoittamisessa ei ole kyse sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta, vaikka tiedot käytännön syistä toimitetaan palveluun osallistumista koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen mukana.

Yritystoiminnan vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Yrittäjäksi katsotaan työttömyysturvajärjestelmässä henkilö, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1272/2006) 3 – 5 §:ssä tarkoitettu yrittäjä. Yrittäjänä pidetään myös henkilöä, joka täyttää tietyt omistukseen ja asemaan yrityksessä sekä yrityksessä työskentelemiseen liittyvät edellytykset.

Jos henkilö jää työttömäksi ja rekisteröityy työnhakijaksi TE-toimistossa, TE-toimisto ratkaisee, onko työnhakijaa pidettävä yrittäjänä ja täytyvätkö työttömyysturvalain 2 luvussa säädetyt yritystoimintaa koskevat työttömyysetuuden saamisen edellytykset. Yritystoiminnan harjoittaminen voi vaikuttaa myös työnhakijan opintojen päätoimisuuden arviointiin, ammatillista koulutusta vaille olevan nuoren oikeuteen saada työttömyysetuutta, työssäolovelvoitteen täyttymiseen sekä oikeuteen saada työttömyysetuutta työvoimakoulutuksen aikana.

Jos henkilö tekee työtään yrittäjänä, hän voi vakuuttaa itsensä työttömyyden varalta yrittäjien työttömyyskassassa. Kassa tutkii yrittäjääseman kassaan liiyyttäessä. Työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ratkaisee myös sen, kerryttääkö työnhakijan tekemä työ yrittäjän tai palkansaajan työssäoloehto. Lisäksi yritystoiminnalla voi olla vaikutusta selvitetessä työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon voimassaoloa ja toisessa valtiossa täytyneiden vakuutus- ja työskentelykausien ottamista huomioon työssäoloehdossa. Kansaneläkelaitoksen toimialalla yrittäjänä pitämällä on lisäksi vaikutusta laskettaessa työmarkkinatuen odotusaikaa.

Jos työnhakija aloittaa yritystoiminnan työttömänä ollessaan, yrittäjääseman muodostumisen ja yritystoiminnan päätoimisuuden arvioi TE-toimisto.³ Joissakin tilanteissa työttömyysetuuden maksaja voi myös havaita, että työnhakijalla on tuloa yritystoiminnasta. Tällöin yrittäjääseman ratkaisee työttömyysetuuden maksaja.

Päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyvällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työnhakijan yritystoimintaa pidetään päätoimisena, jos yritystoiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

² HE 209/2016 vp esitetyt muutokset JTYPL:iin vähentävät tarvetta ilmoittaa kulukorvauksen maksamiseksi tarvittavia tietoja. Ehdotetut muutokset on otettu huomioon tässä yhteenvedossa.

³ Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 209/2016 vp), jonka mukaan enintään kaksi viikkoa kestävä yritystoiminnan ajalta voitaisiin maksaa työllistymisen päätoimisuuden estämättä soviteltua työttömyysetuutta. Käytännössä muutos tarkoittaa sitä, että työttömyysetuuden maksaja ratkaisisi yritystoiminnan alkamisajan kohdan ja sen, onko yritystoiminta lopetettu TTL:ssä tarkoitettulla tavalla.

Päätoimisesti yrittäjänä toimineella henkilöllä on oikeus työttömyysetuuteen, kun yritystoiminta on todisteellisesti lopetettu tai henkilön työskentely yrityksessä on päättynyt. Sivutoiminen yritystoiminta ei estä työttömyysetuuden saamista, mutta yritystoiminnan tulot otetaan huomioon työttömyysetuuden määrässä.

Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden sekä yritystoiminnan lopettamisen ja henkilön työskentelyn päättymisen edellytykset ratkaisee TE-toimisto. Pää- ja sivutoimisuuden selvittämistä lukuun ottamatta edellytyksiin ei liity harkintaa.⁴

Työnhakijan yritystoiminnasta annettiin vuonna 2015 noin 19 600 työvoimapolitiittista lausuntoa, jotka koskivat noin 15 300 eri henkilöä. Lausunnoista noin 7 300 koski ansiopäivärahaa, noin 3 900 peruspäivärahaa ja noin 8 400 työmarkkinatukea.⁵

Opiskelun vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Opintojen päätoimisuus ratkaistaan pääsääntöisesti opintojen tutkintotavoitteisuuden tai laajuuden perusteella. Näihin ja opintojen päättymiseen liittyviin työttömyysturvalaissa säädettyihin edellytyksiin ei liity työvoimapolitiittista harkintaa.

Työnhakija voi osoittaa mitkä tahansa opinnot sivutoimisiksi riittävällä opiskeluaikaisella vakiintuneella työssäololla tai yritystoiminnan harjoittamisella. Työttömyysturvalain ko. säännös perustuu siihen, ettei opiskelu näissä tilanteissa ole esteenä koko-aikaisen työn vastaanottamiselle. Säännöksen soveltaminen edellyttää kokonaisuarkinn tekemistä. Harkinnassa arvioidaan työnhakijan työssäolon vakiintuneisuutta sekä työn päättymissyyttä. Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön ja keskeisten työelämän järjestöjen kanssa, voitaisiinko säännöstä muuttaa siten, että laissa säädettäisiin yksiselitteisesti (ilman harkintaa) opiskelun pitämisestä sivutoimisena vakiintuneen työssäolon perusteella.

Opiskelun vaikutuksen oikeuteen saada työttömyysetuutta ratkaisee nykyisin TE-toimisto. Työnhakijan päätoimisesta opiskelusta annettiin vuonna 2015 noin 14 400 työvoimapolitiittista lausuntoa, jotka koskivat 12 800 eri henkilöä. Lausunnoista noin 3 300 koski ansiopäivärahaa, noin 1 600 peruspäivärahaa ja noin 9 600 työmarkkinatukea.⁶

Työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittava menettely

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmässä on periaatteena, että itse aiheutetusta työttömyydestä tai työttömyyden pitkittymisestä aiheutuu työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi tai toistaiseksi. Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on ohjata työnhakijoita hakemaan aktiivisesti työtä ja osallistumaan työllistymisen edellytyksiä parantaviin palveluihin.

⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut selvityshenkilöt, joiden tehtävänä on muun muassa selvittää yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuteen liittyviä kehittämistarpeita. Selvityshenkilöiden toimikausi päättyi 14.12.2016.

⁵ Työvoimapolitiittisten lausuntojen ja eri henkilöiden lukumäärä perustuu niiden työvoimapolitiittisten lausuntojen lukumäärään, jotka koskevat yksiselitteisesti työnhakijan yritystoimintaa. Lisäksi TE-toimisto on voinut antaa yritystoiminnasta sellaisia työttömyysetuuden maksamisen sallivia työvoimapolitiittisia lausuntoja, joita ei voida tilastoissa erotella muista etuuden maksamisen sallivista lausunnoista.

⁶ Työvoimapolitiittisten lausuntojen ja eri henkilöiden lukumäärä perustuu niiden työvoimapolitiittisten lausuntojen lukumäärään, jotka koskevat yksiselitteisesti työnhakijan opiskelua. Lisäksi TE-toimisto on voinut antaa työnhakijan opiskelusta sellaisia työttömyysetuuden maksamisen sallivia työvoimapolitiittisia lausuntoja, joita ei voida tilastoissa erotella muista etuuden maksamisen sallivista lausunnoista.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmästä säädetään TTL 2 a luvussa. Seuraamukset ovat samat riippumatta siitä, mitä työttömyysetuutta (ansiopäiväraha, peruspäiväraha, työmarkkinatuki) työnhakija saa tai kuinka pitkään hän on ollut työnhakijana.

TE-toimistot asettivat vuonna 2015 noin 63 700 korvauksetonta määräaikaan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. Korvauksetonta määräaikaan koskevista työvoimapolitiittisista lausunnoista noin 23 500 koski ansiopäivärahaa, noin 9 800 peruspäivärahaa ja noin 30 400 työmarkkinatukea.

Työssäolovelvoitteista ja koulutusta vailla oleville nuorille asetettavista seuraamuksista annettiin vuonna 2015 noin 31 700 työvoimapolitiittista lausuntoa. Lausunnot koskivat noin 27 100 eri henkilöä. Lausunnoista noin 3 000 koski ansiopäivärahaa, noin 3 600 peruspäivärahaa ja noin 25 100 työmarkkinatukea. Myös työssäolovelvoitteiden ja nuorille asetettavien seuraamusten päättymisen toteamiseen liittyy nykyisin TE-toimistolle kuuluvaa hallinnollista työtä.

Tilastoista ei ole selvitettävissä niiden tilanteiden lukumäärää, joissa TE-toimisto on arvioinut työnhakijan menettelyn työvoimapolitiittista moitittavuutta ja päätynyt siihen, ettei korvauksetonta määräaikaan tai muuta seuraamusta tule asettaa.

Jos työnhakija ei ilmoita annetussa määräajassa työtarjouksessa mainitun työpaikan hakemisesta ja työllistymissuunnitelmassa sovittujen toimien tekemisestä, TE-toimiston verkkopalvelu pyytää hakijalta automaattisesti selvitystä asiasta. Lisäksi verkkopalvelu ilmoittaa asian selvittämisestä työttömyysetuuden maksajalle, joka keskeyttää tarvittaessa etuuden maksamisen asian selvittämisen ajaksi. Työttömyysturvaseuraamusten harkinta tehdään TE-toimistojen työttömyysturvayksiköissä.

Työstä eroamisesta ilman pätevää syytä asetetaan 90 päivän korvaukseton määräaika. Jos työ olisi kestänyt enintään 5 päivää, korvaukseton määräaika on kestoletaan 30 päivää. TE-toimiston tai työnantajan suoraan työnhakijalle tarjoamasta **työstä kieltäytymisestä** asetetaan 60 päivän korvaukseton määräaika. Jos tarjottu työ olisi kestänyt enintään kaksi viikkoa, korvaukseton määräaika on kestoletaan 30 päivää.

Jos työnhakija **jättää saapumatta suunnitelman⁷ laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen** ilman pätevää syytä, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen vähintään 15 päivän ajalta. Jos työnhakija **kieltäytyy suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta** ilman pätevää syytä, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen vähintään 30 päivän ajalta. Työttömyysetuutta maksetaan molemmissa tilanteissa vasta sen jälkeen, kun suunnitelma on laadittu tai tarkistettu. Jos työnhakija **ei toteuta suunnitelmaansa** sovitusti eikä hänellä ole pätevää syytä menettelynsä, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta.

Työllistymistä edistävästä palveluista kieltäytymisestä ja palveluiden keskeyttämisestä asetetaan 60 päivän korvaukseton määräaika, jos kieltäytymiselle ei ole pätevää syytä.

Jos työnhakijan työvoimapolitiittisesti moitittava menettely on **toistuvaa**, hänelle ei aseteta korvauksetonta määräaikaan, vaan 12 kalenteriviikon työssäolovelvoite (etuusoikeus lakkaa toistaiseksi). Toistuvuutta arvioitaessa otetaan huomioon puolen

⁷ Suunnitelmalla tarkoitetaan työllistymissuunnitelmaa, monialaista työllistymissuunnitelmaa, aktivointisuunnitelmaa ja kotoutumissuunnitelmaa.

vuoden ajalta kaikki se menettely, joka voisi johtaa korvauksettoman määräajan asettamiseen.

Koulutusta vailla olevien nuorten velvollisuus hakea opiskelupaikkaa

Koulutusta vailla olevien nuorten tulee hakea joka vuosi syksyllä alkavaa opiskelupaikkaa. Opintojen on pääsääntöisesti oltava tutkintoon johtavia, ammatillisia valmiuksia antavia opintoja. Velvollisuus hakea opiskelupaikkaa koskee sekä työttömyyspäivärahaa että työmarkkinatukea saavia nuoria.

TE-toimisto seuraa opiskelupaikkojen hakemista muun asiakaspalvelun yhteydessä. Lisäksi Opetushallitus on luomassa keskitettyä rekisteriä muun muassa opiskelijavainnoista. Rekisteri tulee olemaan TE-toimistojen lisäksi ainakin Kansaneläkelaitoksen käytössä. Rekisterin käyttö alkaa vuoden 2017 alussa.

Velvollisuudesta hakea opiskelupaikkaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä voidaan sopia työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa työttömyysturvalaissa säädetyistä pääsäännöistä poikkeavasti. Hakuvelvollisuus voidaan esimerkiksi poistaa kokonaan tai haettavien opiskelupaikkojen määrää vähentää. Pääsäännöstä poikkeava sopiminen edellyttää, että sopimiseen on työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy.

Liite 2 ELY-keskusten ja TE-toimistojen muut työttömyysturvatehtävät

Työnhakijalle annettava neuvonta työttömyysturva-asioissa

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee informoida työnhakijaa työnhaun käynnistämisen yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen työnhakuun liittyvistä seikoista, hänelle tarjolla olevista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, työnhaun voimassaolon edellytyksistä sekä muutosturvasta. Jos työnhakija on työtön, häntä tulee lisäksi informoida tarvittaessa hänen työllistymistään edistävästä muista palveluista, työttömän työnhakijan yleisistä velvollisuuksista sekä työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä.

Suuri osa työnhakijaksi ilmoittautuvista henkilöistä käynnistää työnhakunsa TE-toimiston verkkopalvelussa. Kun henkilö on täyttänyt verkkopalvelussa pyydetyt tiedot, hän saa vastaanottoilmoituksen, jossa hänelle kerrotaan, että hänen tulisi perehtyä TE-toimistojen verkkosivuilla oleviin tietoihin. Tiedot koskevat muun muassa asiointia TE-palveluissa, työnhaun voimassa oloa ja sen merkitystä, työnhakijan oikeuksia ja velvollisuuksia sekä työttömyysetuuden hakemista. Tarkempien tietojen saamiseksi työnhakijaa pyydetään vastaanottoilmoituksessa ottamaan yhteyttä valtakunnalliseen Työlinja – puhelinpalveluun.

Verkkopalvelun antamassa vastaanottoilmoituksessa kerrotaan myös, että työttömyysetuutta haetaan työttömyyskassalta tai Kansaneläkelaitokselta, joka ratkaisee osan työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä.

Työnhakijaksi voi ilmoittautua myös käymällä TE-toimistossa paikan päällä. Lisäksi TE-toimisto voi hyväksyä puhelimitse tai sähköpostilla tehdyn ilmoittautumisen. Näissä tilanteissa TE-toimiston on muulla tavalla huolehdittava siitä, että työnhakija saa tarvittavat tiedot muun muassa työttömyysetuuden hakemisesta ja etuuden saamisen keskeisistä edellytyksistä.

TE-toimistojen ja Työlinjan työnjaon osalta on tarkoituksena, että Työlinja vastaa TE-toimiston asiakkaiden yleisluontoisiin kysymyksiin esimerkiksi työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. Työlinja voi myös esimerkiksi ottaa vastaan asiakkaan työnhaun muutoksia koskevia ilmoituksia ja antaa työvoimapolitiittisia lausuntoja asioissa, joihin ei liity työvoimapolitiittista harkintaa. Jos asiakkaan tai esimerkiksi työttömyysetuuden maksajan tiedustelema asia ei ole selvitetävissä TE-toimiston asiakastietojärjestelmään merkittyjen tietojen perusteella, Työlinja välittää TE-toimistoon asiaa koskevan yhteydenottoyhteyden.

Tilasto Työlinjan vastaanottamista yhteydenotoista on tämän työryhmäraportin liitteenä.

TE-toimistojen tukeminen lainsäädännön soveltamisessa

Jokaisessa ELY-keskuksessa oli vuoden 2015 loppuun työttömyysturva-asiamies, jonka tehtävänä oli muun muassa valvoa työvoimapolitiittisten lausuntojen yhdenmukaisuutta ja muutoinkin tukea TE-toimistoja työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa. Käytännössä työttömyysturva-asiamiesten TE-toimistoille antama tuki jäi kui-

tenkin vähäiseksi, ja työttömyysturva-asiamiesten tehtävistä luovuttiin vuoden 2015 lopussa.

Vuoden 2016 alusta lukien Uudenmaan ELY-keskus on vastannut valtakunnallisesti TE-toimistojen juridisesta ohjauksesta sekä työttömyysturvan että julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden osalta. Työttömyysturva-asioissa ohjauksesta vastaa päätoimisesti yksi henkilö.

Uudenmaan ELY-keskus vastaa myös TE-toimistojen työttömyysturvaprosessia koskevien hallintokanteluiden käsittelemisestä.⁸ Erityisesti yleisten laillisuusvalvojen kanteluasioissa tekemiä lausuntopyyntöjä käsitellään myös työ- ja elinkeinoministeriössä.

Työnhaku toisesta EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä

Työttömyyspäivärahan saaja voi lähteä työnhakuun toiseen EU- tai ETA-maahan tai Sveitsiin kolmeksi kuukaudeksi ja saada tältä ajalta Suomesta työttömyysetuutta. Oikeus perustuu EU:n sosiaaliturvalainsäädäntöön. Pääosan työnhakuun lähtemisen edellytyksistä ratkaisee työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos.

Jos toisesta EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä työttömyysturvaa saava henkilö tulee EU:n sosiaaliturvalainsäädännön mukaisesti työnhakijaksi Suomeen, henkilö ei hae työttömyysetuutta Suomesta eikä asioi työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen kanssa. Mahdolliset työnhakua ja palveluihin osallistumista koskevat ilmoitukset lähtömaahan tekee TE-toimisto.

⁸ Työttömyysturvaan liittyvien kanteluasioiden hoitamiseen käytetään arviolta 0,25 htv. Kanteluasioita oli tammi – lokakuussa arviolta noin 20 - 30. Lisäksi yleiset laillisuusvalvojat pyysivät vastaavana aikana 12 lausuntoa ELY-keskukselta.

Liite 3 Vuorotteluvapaajärjestelmään liittyvät TE-toimiston tehtävät

Toimivalta vuorotteluvapaan edellytysten selvittämisessä ja ratkaisemisessa on jaettu TE-toimistojen ja vuorottelukorvauksen maksajien välillä. Vuorotteluvapaalain (1305/2002; VVL) 17 §:n mukaan TE-toimisto antaa sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon vuorottelukorvauksen maksajalle seuraavista edellytyksistä:

Työssäoloedellytys (5 §). Työntekijän tulee olla saman työnantajan palveluksessa yhdenjaksoisesti vähintään 13 kuukautta välittömästi ennen vuorotteluvapaan alkamista. Em. aikaan voi sisältyä enintään 30 päivää palkattomia poissaoloja. Työntekijän sairaudesta tai tapaturmasta johtuva poissaolo rinnastetaan työssäoloon (vaikka olisi palkatonta). Työssäoloaikaan luetaan mukaan myös liikkeenluovuttajan palveluksessa oloaika.

Vuorotteluvapaalain 5 §:ään liittyen TE-toimisto soveltaa myös vuorotteluvapaalain 2 §:ää, jossa säädetään lain soveltamisalasta. Vuorotteluvapaalakia sovelletaan työsuhteessa kokoaikatyötä tekevään työntekijään ja työntekijään, jonka työaika on yli 75 prosenttia kokoaikatyöntekijän työajasta. Vuorotteluvapaalakia sovelletaan myös virkasuhteessa olevaan tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan tai muuhun julkisoikeudelliseen yhteisöön olevaan henkilöön. Vuorotteluvapaalakia ei sovelleta henkilöön, jolla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen yrityksessä työskentelyn perusteella (päätoiminen yrittäjä). Tarvittaessa työaika selvitetään toteutuneen työajan mukaan.

Vuorottelijan yläikäraja (5 a §). Vuorotteluvapaa tulee aloittaa viimeistään sen kalenterikuukauden aikana, jolloin työntekijä täyttää 60 vuotta. Yläikäraja ei koske ennen vuotta 1957 syntyneitä.

Vuorotteluvapaan kesto (6 §). Vuorotteluvapaan vähimmäiskesto on 100 kalenteripäivää ja enimmäiskesto 180 kalenteripäivää. Vuorotteluvapaalain muutoksiin 1.9.2014 ja 1.1.2016 liittyvien siirtymäsäännösten perusteella vuorotteluvapaita on sovittu ja menossa myös vanhoilla kestoilla eli 90 – 359 ja 100 – 360 kalenteripäivää.

Sovitun vuorotteluvapaan pidentäminen (7 §). Vuorotteluvapaan kesto voidaan pidentää sopimalla pidennyksestä viimeistään kaksi kuukautta ennen sovitun vapaan päättymistä. Alun perin sovitun vapaan päättymisen ja pidennyksen välissä ei saa olla päivänkään katkosta. Pidennyksellä ei voi ylittää vuorotteluvapaan enimmäiskestoä. Vuorotteluvapaan jaksottaminen ei enää voimassa olevan vuorotteluvapaalain 7 §:n mukaan ole mahdollista. Vuorotteluvapaita, joihin sovelletaan ennen 1.1.2016 voimassa olleita säännöksiä, jaksotus oli mahdollinen ja jaksotettuja vapaita voi olla käynnissä 30.3.2018 asti (jaksotettu vapaa alkanut viimeistään 31.3.2016 ja vapaa pidettävä kokonaisuudessaan kahden vuoden kuluessa vapaan alkamisesta). Toimivalta jaksotukseen liittyvissä asioissa on TE-toimistolla.

Vuorottelusopimus (ja selvitys sijaisen palkkaamisesta) (8 §). Työntekijä ja työnantaja sopivat vuorotteluvapaasta tekemällä kirjallisen sopimuksen, jossa työnantaja sitoutuu palkkaamaan sijaisen ja jossa sovitaan vapaan ehdoista. Vuorottelusopimus tulee toimittaa TE-toimistolle ennen vapaan alkamista. Lisäksi TE-toimistolle tulee toimittaa luotettava selvitys sijaisen palkkaamisesta joko ennen vapaan alkamista tai välittömästi sen jälkeen. Esitöiden mukaan välittömästi tarkoittaa noin viikkoa. Vastaavat selvitykset tulee toimittaa TE-toimistolle myös silloin, jos vuorottelu-

sopimusta muutetaan. Jos vuorottelusopimus toimitetaan vapaan alkamisen jälkeen, TE-toimisto voi antaa työvoimapolitiittisen lausunnon vuorottelijan oikeudesta vuorottelukorvaukseen vasta siitä ajankohdasta lukien (ei takautuvasti vapaan alkamisesta).

Sijainen (9 §). Vuorotteluvapaan sijaiseksi tulee palkata työttömänä työnhakijana TE-toimistossa oleva henkilö. Työttömänä työnhakijana olo ratkaistaan vuorotteluvapaalain 3 §:n 1 kohdan viittauksen mukaan työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n perusteella. Pääsäännön mukaan sijaiseksi palkattavalta edellytetään vähintään 90 kalenteripäivää työttömänä työnhakijana oloa vapaan alkamista edeltäneiden 14 kuukauden aikana. Poikkeuksena ovat alle 25-vuotiaat, yli 55-vuotiaat ja vastavalmistuneet alle 30-vuotiaat, joilla riittää vaikka yhden päivän työttömänä työnhakijana olo. Työttömyyshedellytyksen lisäksi edellytetään, että sijaiseksi palkattava ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ssä tarkoitettu päätoiminen opiskelija.

Korvausoikeuden rajoitukset (14 §): Vuorottelukorvausta haetaan työttömyyskassalta tai Kelalta. Maksaja ratkaisee muut kuin vuorotteluvapaalain 17 §:ssä tarkoitetut edellytykset korvauksen maksamiselle. TE-toimisto antaa työvoimapolitiittisen lausunnon vuorotteluvapaalla olevan henkilön yritystoiminnasta. Työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettu päätoiminen työllistyminen yritystoiminnassa estää vuorottelukorvauksen maksamisen.

Vuorottelukorvauksen takaisinperintä (19 §). Vuorottelukorvauksen maksaja ratkaisee perusteettomasti tai liikaa maksetun korvauksen takaisinperinnän. TE-toimisto antaa työvoimapolitiittisen lausunnon siitä, onko ilmeistä, että tarkoituksena ei ole ollut työvuorottelun toteuttaminen vuorotteluvapaalain mukaisesti.

Tilasto vuorotteluvapaata koskevista työvoimapolitiittisista lausunnoista on jäljempänä tämän työryhmämietinnön liitteenä.

Liite 4 Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu

Tukemalla työnhakijan omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella on tarkoitus parantaa aikuisten ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä turvataan ammattitaitoisen työvoiman saantia.

Tuettaessa omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella työnhakija hakeutuu itse haluamaansa opiskelupaikkaan. Opintojen on kuitenkin täytettävä julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 3 §:ssä säädetyt opintoja koskevat edellytykset. Käytännössä lähes kaikkea ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta voidaan periaatteessa tukea. TE-toimisto ei osallistu esimerkiksi opiskelijavalintaan tai opinnoista aiheutuviin kustannuksiin.

Opiskelun tukeminen työttömyysetuudella edellyttää, että työnhakija on täyttänyt 25 vuotta ja opiskelu on työttömyysturvalla tarkoitettulla tavalla päätoimista. Edellä mainittujen seikkojen ratkaisemisen lisäksi TE-toimisto arvioi, onko työnhakijalla koulutustarvetta ja onko omaehtoisen opiskelun tukeminen työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa. Opiskelun tulee TE-toimiston arvion mukaan parantaa olennaisesti työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Jos työnhakija on opiskellut samoja opintoja aiemmin, opiskelun tukeminen edellyttää lähtökohtaisesti, että opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden. Edellä mainittujen edellytysten ratkaiseminen edellyttää sekä työnhakijan tilanteen että ko. ammattialan työllisyystilanteen tuntemusta, sekä alueellisesti että valtakunnallisesti.

Jos työnhakijan omaehtoista opiskelua tuetaan työttömyysetuudella, tukemisesta sovitaan työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa. Viimeistään opintojen alkaessa työnhakijan on esitettävä TE-toimistolle oppilaitoksen antama todistus opiskelijaksi hyväksymisestä ja opintojen aikaisista lomajaksoista. Tämän jälkeen TE-toimisto antaa työttömyysetuuden maksajalle sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon opiskelun tukemiseksi maksettavasta työttömyysetuudesta. Myös oppilaitokselle ilmoitetaan, että ko. henkilön opiskelua tuetaan työttömyysetuudella.

Opintojen muodostamaa kokonaisuutta voidaan tukea enintään 24 kuukauden ajan.⁹ Tukiakaa ei voida pidentää edes ns. hyväksyttävästä syystä, mutta työnhakija voi ilmoittaa TE-toimistolle keskeyttävänsä opiskelemisen työttömyysetuudella tuettuna.¹⁰ Tukemisen enimmäisaika ei kulu keskeytysaikana.

Opiskelun tukemiseksi maksettavan työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on, että työnhakija etenee opinnoissaan. Korkeakouluopintojen katsotaan etenevän riittävästi, jos työnhakija saa tuettavaan opintokokonaisuuteen kuuluvia opintosuorituksia keskimäärin viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti. Muiden opintojen osalta edellytetään, että opinnot etenevät koulutus- tai opintosuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla. TE-toimisto seuraa työnhakijan opintojen etenemistä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla. Käytännössä työnhakija voidaan esimerkiksi velvoittaa ilmoittamaan väliaikatietoja opintojen etenemisestä TE-toimiston verkkopalvelun kautta.

⁹ Perusopetuksen oppimäärän suorittamisen tukemisen enimmäisaikaa on esitetty pidennettäväksi 48 kuukauteen vuoden 2017 alusta lukien (HE 209/2016 vp).

¹⁰ Hallitus on esittänyt eduskunnalle JTYPL:n muuttamista siten, että tukemisen keskeyttäminen edellyttäisi pätevää syytä (HE 209/2016 vp). Työnhakijan esittämän syyn pätevyyden harkitsisi TE-toimisto.

Oppilaitoksen on tarvittaessa ilmoitettava TE-toimistolle työnhakijan opintojen etenemisestä ja seikoista, jotka voivat johtaa opiskelun tukemiseksi maksettavan työttömyysetuuden lakkaamiseen. Oikeus työttömyysetuuteen lakkaa, jos työnhakija ei etene opinnoissaan riittävästi tai laiminlyö ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle opintojen etenemisestä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla. Opiskelun tukeminen voi lakata myös työnhakijan poissaolojen takia. Toimivalta asian ratkaisemiseen on TE-toimistolla, joka kuulee työnhakijaa ja antaa työttömyysetuuden maksajalle asiaa koskevan sitovan työvoimapoliittisen lausunnon.

Liite 5 Henkilöasiakkaalle maksettavat julkisen työvoima- ja yrityspalvelun tuet

Starttiraha

Starttiraha on harkinnanvarainen tuki, jota TE-toimisto voi myöntää yrittäjäksi ryhtyvälle henkilöasiakkaalle. Starttirahan tarkoituksena on turvata yrittäjäksi ryhtyvän henkilön toimeentuloa sinä aikana, jonka yritystoiminnan käynnistäminen ja vakiinnuttaminen kestää. Starttirahaa voidaan myöntää enintään 18 kuukaudeksi. Starttiraha myönnetään jaksoissa.

Starttirahan myöntäminen edellyttää, että henkilöasiakkaalla on tai hän hankkii riittävät valmiudet aiottuun yritystoimintaan ja että aiottu yritystoiminta on luonteeltaan päätoimista ja sillä arvioidaan olevan jatkuvan kannattavan toiminnan edellytykset. TE-toimisto voi starttirahaa myöntäessään asettaa starttirahan saamiselle tarpeellisia ehtoja.

Koska starttiraha on tarkoitettu yrittäjäksi ryhtyvän toimeentulon turvaamiseksi, starttirahaa ei myönnetä, jos aiotun yritystoiminnan arvioidaan turvaavan starttirahaa hakevan henkilöasiakkaan kohtuullisen toimeentulon. Starttirahaa ei makseta, jos henkilö saa samalta ajalta palkkaa tai esimerkiksi opintotukea tai eläkettä.

Starttirahaa myönnetään päivää ja henkilöä kohti vähintään starttirahan perustuki. Starttirahan perustuki on päivältä työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun peruspäivärahan suuruinen ilman korotusosaa (32,68 euroa päivässä vuonna 2016). Starttirahana voidaan myöntää starttirahan perustuen lisäksi lisäosaa, jonka määrä on enintään 60 prosenttia starttirahan perustuen määrästä (perustuki korotettuna 60 prosentin lisäosalla 52,29 euroa/päivä). Vuodesta 2015 alkaen TE-toimistot eivät ole myöntäneet lisäosaa. Starttirahaa maksetaan niiltä päiviltä, joina starttirahaa saava henkilöasiakas työskentelee yrityksessään, kuitenkin enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa.

Vuosina 2013–2015 starttirahaa on myönnetty vuosittain noin 7 000 – 8 000 henkilölle. Vuosina 2013 ja 2014 noin 70 prosenttia myönnetyistä starttirahakausista oli kestoiltaan enintään kuuden kuukauden pituisia. Vuonna 2015 lähes 80 prosentille starttirahan saajista myönnettiin starttirahaa enintään kuudeksi kuukaudeksi. Yli 12 kuukaudeksi starttirahaa on edellä mainittuina vuosina myönnetty 2 – 3 prosentille starttirahan saajista.

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen HE 209/2016 vp, jossa esitetään, että valtion rahoittamien työttömyysetuuksien eli työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan käyttömahdollisuutta laajennettaisiin työttömyyden ja työllistymistä edistävien palveluiden aikaisen toimeentuloturvan lisäksi palkkatuen ja starttirahan rahoittamiseen. Palkkatuen ja starttirahan rahoitusta koskeva muutos olisi määräaikainen ja voimassa vuoden 2017 alusta vuoden 2018 loppuun.

Hallituksen esityksessä esitetään lisäksi, että starttirahan enimmäiskesto lyhennettäisiin nykyisestä 18 kuukaudesta 12 kuukauteen. Starttirahana myönnettäisiin päivää kohden aina perustuki eli työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu peruspäivärahan määrä ilman korotusosaa. Säännös enintään 60 prosentin lisäosan myöntämisestä kumottaisiin. Starttirahan myöntäminen mahdollistettaisiin

henkilöasiakkaalle, joka laajentaa sivutoimisesti harjoittamansa yritystoiminnan päätoimiseksi ja jolla on toimeentulon tarve päätoimisen yritystoiminnan käynnistämisen- ja vakiinnuttamisvaiheessa. Säännös siitä, ettei starttirahaa voida myöntää työsuhteesta yrittäjäksi siirtyvälle, jonka pääasiallinen toimeksiantaja olisi hänen aiempi työnantajansa, kumottaisiin.

Harkinnanvarainen kulukorvaus

Työttömyysetuutta saavalla työnhakijalla on oikeus saada palveluun osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi kulukorvausta työvoimakoulutuksen, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa tarkoitettu työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettuna omaehtoisen opiskelun, työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen ja kokeilun ajalta. Kulukorvauksen myöntää ansiopäivärahaa hakevalle työnhakijalle työttömyyskassa ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea hakevalle työnhakijalle Kansaneläkelaitos.

Jos TE-toimiston työtä vailla oleva henkilöasiakas ei saa työttömyysetuutta eikä hänellä ole oikeutta korvaukseen palveluun osallistumisesta aiheutuvista kuluista muun lain kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla, TE-toimisto voi myöntää hänelle harkinnanvaraista kulukorvausta. Harkinnanvaraista kulukorvausta ei myönnetä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa tarkoitettu työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettuna omaehtoisen opiskelun ajalta.

TE-toimistot myöntävät harkinnanvaraista kulukorvausta melko vähän, vuonna 2013 kulukorvausta myönnettiin noin 10 000 euroa, vuonna 2014 noin 70 000 euroa ja vuonna 2015 noin 60 000 euroa. Harkinnanvaraisen kulukorvauksen saajia oli vuonna 2013 noin 260, vuonna 2014 heitä oli noin 200 ja vuonna 2015 noin 150.

Matka- ja yöpymiskustannusten korvaus¹¹

TE-toimisto voi myöntää korvausta matka- ja yöpymiskustannuksista työttömälle työnhakijalle, joka hakee työhön ja työttömälle henkilöasiakkaalle, joka hakeutuu työvoimakoulutukseen, valmennukseen tai kokeiluun taikka osallistuu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun asiantuntija-arviointiin.

Matkakustannusten korvaamisen edellytyksenä on, että kustannusten korvaamista on pidettävä tarkoituksenmukaisena työvoiman saatavuuden ja työttömän työllistymisen kannalta. TE-toimistossa asioinnista aiheutuvista matkakustannuksista voidaan myöntää korvausta työttömälle henkilöasiakkaalle, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee kuljetuspalvelua voidakseen asioida TE-toimistossa. Edellytyksenä matkakustannusten korvaamiselle on, että henkilökohtainen asiointi TE-toimistossa on välttämätöntä palveluprosessin etenemisen kannalta.

Yöpymiskustannusten korvaamisen edellytyksenä on, että yöpyminen edellä tarkoitettulla matkalla on ollut liikenneolosuhteista johtuen välttämätöntä ja yöpymisestä on aiheutunut kustannuksia.

¹¹ Tässä kappaleessa on otettu huomioon hallituksen esityksessä HE 209/2016 vp esitetyt muutokset.

Matka- ja yöpymiskustannusten korvausta maksettiin vuosina 2013 ja 2014 noin 1,5 miljoonaa euroa vuodessa ja vuonna 2014 noin 1,4 miljoonaa euroa. Vuonna 2013 korvauksen saajia oli noin 9 800, vuonna 2014 noin 9 000 ja vuonna 2015 noin 7 800 henkilöä.

Myöntämisestä, maksamisesta ja takaisinperinnästä

Tukien ja korvausten myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään sovelletaan lähtökohtaisesti valtionavustuslakia (688/2001).

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) maksaa TE-toimiston myöntämät edellä mainitut tuet eli starttirahan, harkinnanvaraisen kulukorvauksen ja matka- ja yöpymiskustannusten korvauksen.

KEHA-keskus toimii valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena keskeyttäessä tuen maksatusta ja perittäessä takaisin tukea tai korvausta. Jos TE-toimiston tietoon tulee jokin seikka, jolla voi olla merkitystä arvioitaessa avustuksen maksamisen keskeyttämistä, lopettamista tai takaisinperintää, sen tulee välittömästi ilmoittaa siitä KEHA-keskukselle, ja KEHA-keskuksen on viipymättä ryhdyttävä selvittämään asiaa.

Jokaisessa avustuspäätöksessä on oltava maininta siitä, milloin maksatushakemus on viimeistään toimitettava maksajalle. Avustuksen saajan tulee esittää maksatusta varten tarvittava hyväksyttävä selvitys avustuspäätöksessä asetettuun määräaikaan mennessä. Valtionavustuslaissa tarkoitettuna hyväksyttävänä selvityksenä pidetään maksatushakemusta, jossa on maksatusta varten tarpeelliset tiedot. Jos määräaika maksatushakemuksen jättämiselle ei ole asetettu, avustuksen saajan oikeus maksatukseen lakkaa kahden vuoden kuluttua sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona valtionavustus on myönnetty.

Valtionavustuslain 29 §:ssä säädetään siitä, milloin valtionavustuksen saajan oikeus saada maksatus myönnetystä valtionavustuksesta vanhenee. Oikeus saada maksatus myönnetystä valtionavustuksesta raukeaa, jos valtionavustuksen saaja ei ole esittänyt valtionavustuksen maksamista varten tarvittavaa hyväksyttävää selvitystä valtionavustuspäätöksessä asetetussa määräajassa.

Jos maksatusta ei haeta määräajassa, maksatushakemus on vanhentunut, eikä tukea makseta kyseiseltä maksatusjaksolta. Valtionavustuslain säännös maksatuksen raukeamisesta on ehdoton (poislukien tuen hakijasta riippumaton, odottamaton ja poikkeuksellinen tapahtuma, jota ei ole voinut ennakoida ja joka fyysisesti estää maksatushakemuksen toimittamisen määrä-ajassa KEHA-keskukselle, ja viivästys on vähäinen), joten säännösten mukaan myös vähäinen viivästys aiheuttaa sen, ettei tuen hakijalla ole oikeutta saada maksatusta maksatusjaksolta. KEHA-keskus antaa myöhässä toimitettuun maksatushakemukseen kielteisen päätöksen. Päätös annetaan kuulematta tuen hakijaa.

Kielteiseen maksatuspäätökseen liitetään oikaisuvaatimusosoitus. Tuen hakijalla on mahdollisuus hakea KEHA-keskukselta oikaisua maksatuspäätökseen, ja oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä hakija voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Valtionavustuslain 20 §:n mukaan valtionavustuksen saajan tulee viipymättä ja omaaloitteisesti palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa

valtionavustus tai sen osa. Saajan tulee palauttaa valtionavustus tai sen osa myös, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä tavalla.

Valtionavustuksen maksaminen voidaan määrätä keskeytettäväksi valtionavustuslain 19 §:ssä mainituilla perusteilla asian tarkemman selvittämisen ajaksi. Maksamisen keskeyttäminen päätös on perusteltava mainitsemalla maksamisen keskeyttämiseen johtaneet syyt. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus. Avustuksen saaja voi hakea keskeyttäminen päätökseen oikaisua päätöksen tehneeltä KEHA-keskukselta. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Valtionavustuslain 21 ja 22 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi määrätä maksamisen lopetettavaksi. Maksamisen lopettamisesta KEHA-keskuksen on aina tehtävä kirjallinen päätös.

Tukien takaisinperinnästä päättää KEHA-keskus. Takaisinperinnän yhteydessä on myös määrättävä avustuksen maksamisen lopettamisesta. Maksamisen lopettamis- päätös ja takaisinperintäpäätös tehdään samalla päätöksellä. Takaisinperintäpäätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus. Avustuksen saaja voi hakea takaisinperintäpäätökseen oikaisua KEHA-keskukselta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedok- sissaannista. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voi valittaa hallin- to-oikeuteen.

Havaituista väärinkäytöstapauksista on ilmoitettava myös valtiontalouden tarkastus- virastolle. Ilmoitusvelvollisuus sisältyy valtion talouden tarkastusvirastosta (676/2000) annetun lain 16 §:ään, jonka mukaan valtion viranomaisen, laitoksen, liikelaitoksen ja valtion rahaston on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä toiminnassaan tehdystä, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle.

Liite 6 Työttömyysetuuden maksajalaitos työttömän työnhaun alkupisteenä – kv. esimerkkejä¹²

Norja

Norjassa muun muassa työttömyyskorvaukset ovat osa kansallista vakuutusjärjestelmää, joka rahoitetaan työnantajien ja työntekijöiden maksuilla. Työttömyysvakuutus on pakollinen, eikä itsenäisiä vakuutusrahastoja ole. Norjan palvelurakenne rahoitetaan verovaroin ja työttömyysturva rahoitetaan universaalilla työttömyysvakuutuksella (joka on vero- ja maksurahoitteinen).

Kansallisessa toimeenpanoviranomaisessa yhdistyy työvoimapalvelu, eläkepalvelu ja kuntien sosiaalipalvelu ns. NAV-virastona (tai NAV-palveluna, jos mukaan otetaan kuntien sosiaalipalvelut). NAV toimii kansallisella, alueellisella (county units / managers) ja paikallisella tasolla. NAV-virasto on vastuussa rahoituksen kanavoinnista 19 alueelliseen työ- ja hyvinvointitoimistoon, ja aluetaso vastaa rahojen käytöstä paikallisesti tulohajauskirjeen mukaisesti. Kirje on varsin yksityiskohtainen. Kunnallisella tasolla yksittäiset NAV-toimistot voivat olla joko valtion johtamia (selkeä enemmistö) tai kuntajohtoisia. NAV-lain lähtökohdan mukaisesti kaikissa kunnissa on vähintään yksi NAV-toimisto. Kunnalliset sosiaalipalvelut on koordinoitu toisen budjettilinjan kautta, joskin NAV vastaa myös näiden koordinoinnista.

NAV muodostui vuonna 2005 kahdesta syystä: Liian moni työkäinen oli pitkäaikainen tukien saaja, ja liian moni asiakas kohtasi ”jaettua hallintoa” eikä saanut tarvitsemaansa palvelua.

Malli on perustunut kuntaliiton ja NAV:n tekemään kumppanuussopimukseen, joka on asettanut yhteistyölle löyhät raamit. Käytännössä paikalliset NAV-toimistot kohtaavat kaksi komentoketjua eli kuntien kautta tulevan paikallisen johtajuuden ja NAV:n ohjauksen. Puitesopimus määrittää vain tietyt minimipalveluita, joita kuntien tulee sisällyttää NAV-toimistoihin. Halutessaan ne voivat lisätä omasta palveluvalikoimastaan myös muita palveluita.

NAV-viraston kyvyttömyys maksaa uusille työttömille tukia riittävän nopeasti on ollut yksi keskeinen kiistanaihe uudistuksen historiassa (OECD 2013). Uudistuksen haasteena nähdään tällä hetkellä erityisesti lainsäädännössä asetetut reunaehdot siitä, että jokaisessa kunnassa on oltava vähintään yksi NAV-toimisto. Tätä ei enää tulevaisuudessa nähdä kestäväenä ratkaisuna eikä se mahdollista palvelujen kustannustehokasta organisointia (NAV 2014). Voidaan myös todeta, että kaksoisjohdettu järjestelmä sisältää lukuisia yksittäisiä päivittäisjohtamiseen liittyviä haasteita, kuten erilaiset palkkaluokat, kuntien palveluja koskevien tietojen tuottaminen NAV:n tulohajausta tukeviin tietojärjestelmiin, NAV-toimiston johtajien kaksinkertainen neuvottelu resursseista ja niin edelleen.

Sveitsi

Työttömyysturva rahoitetaan verovaroin julkisen työttömyysvakuutuksen kautta. Tämän lisäksi maassa toimii lukuisia yksityisiä työttömyysvakuutuksen tarjoajia.

¹² Lähde (Viro ei sisälly): Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi, Työ- ja elinkeinoministeriö, Työ- ja yrittäjyys (TEM-raportteja 42/2014).

Sveitsi on liittovaltio, jossa kantonien (yhteensä 26) perustuslaki ylittää liittovaltion lainsäädännön, ja kantoneilla on hyvin paljon sananvaltaa alueellisesti. Keskitetysti säädetyt työvoimapolitiikka, aktiivitoimet ja julkinen työttömyysvakuutus toimeenpannaan käytännössä hajautetussa järjestelmässä (Duell et al. 2010).

Sveitsissä liittovaltion taloudellisten asioiden osasto (SECO) on vastuussa työttömyysvakuutuksesta ja työvoimapalvelujen kehittämisestä. Kantonien tasolla työvoimapalvelut ovat vastuussa työnvälityslainsäädännöstä ja työttömyysvakuutusrahastosta. Kantonien alaisuudessa toimivat alueelliset työvoimatoimistot (saksankielinen lyhenne RAV). Tämän lisäksi kunkin kantonin alaisuudessa toimii työllisyys- ja koulutusasioiden logistinen toimisto (LAM). Alueelliset työvoimatoimistot keskittyvät työmarkkinoiden seuraamiseen, työnvälitykseen ja työttömyysturvan hallintaan. Tällä hetkellä Sveitsissä toimii 132 alueellista toimistoa. Ne tarjoavat työnvälitystä ja lähettävät työttömiä työkokeiluihin tai ohjelmiin. Kantonien alaisuudessa toimivat logistiset keskuskeskukset hankkivat sekä koulutukset että toimenpiteet ja varmistavat niiden laadun. Yksityisillä palveluntuottajilla on suuri merkitys palveluiden tuottamisessa.

Sveitsissä suorituskyvyn johtamisen malli perustuu liittovaltion ja osavaltion väliseen kolmivuotiseen tulossopimukseen. Sveitsin kolmivuotinen tulossopimus perustuu seuraaviin periaatteisiin:

1. Ohjaus keskittyy työttömyyspäivien vähentämiseen
2. Liittovaltio asettaa yleiset tavoitteet, mutta ei anna kantoneille muuta ohjausta
3. Tuloperusteinen sopimus tehdään kolmeksi vuodeksi kerrallaan
4. Budjetti allokoidaan kantoneille työnhakuasteen ja työnhakijoiden määrän mukaan

Iso-Britannia

Ison-Britannian työmarkkinat ovat Euroopan joustavimpia ja tarjoavat heikoimman tuen työttömyyden varalle. Työttömyysturvaa saa noin 60 prosenttia Ison-Britannian työttömistä.

Työ- ja eläkeasioiden osasto (DWP) toimii julkisen työnvälityksen valtakunnallisena toimijana. DWP:n alaisuudessa toimivat paikalliset toimistot (Job Center Plus). DWP:llä on eri osastoja, jotka ohjaavat JCP-verkostoa eri asioissa. Markkinaosasto vastaa yksityisten palvelujen koordinoinnista. DWP:n budjetti rahoitetaan verovaroin, ja noin puolet 8 miljardin punnan rahoituksesta kohdistuu JCP-verkoston, josta vastaavasti puolet kohdistuu tukien rahoittamiseen ja puolet aktiivitoimiin.

JCP tarjoaa työnvälitystä ja matching-palvelua ja lähettää vuoden työttömänä olleita työnhakijoita aktiivipalveluihin eli Work Programme -ohjelmaan. Lisäksi JCP vastaa hiljattain uudistetusta universaalista tuesta (universal credit). JCP työllistää noin 70 000 asiantuntijaa 750 toimistossa, joissa kukin asiantuntija huolehtii noin 50–60 asiakkaan seurannasta. Aktiivikeinot ovat Ison-Britanniassa suhteellisen vähäisiä ja keskittyvät edellä mainittuun työohjelmaan ja nuorisotakuuseen.

Yksityisen sektorin rooli on kehittynyt ajan kuluessa. Nykyinen pääasiallinen aktiivitoimenpiteiden ohjelma, Work Programme (WP), tarjoaa aktiivipalveluita koko ohjelman aikana arviolta noin 20 prosentille JCP:n asiakkaista. WP on universaali aktiiviohjelma, jonka palveluntarjoajat DWP valitsee kilpailutuksen perusteella. Yleisesti on arvioitu, että noin 60 % kaikista työvoimapalveluista tarjotaan julkiselta sektorilta

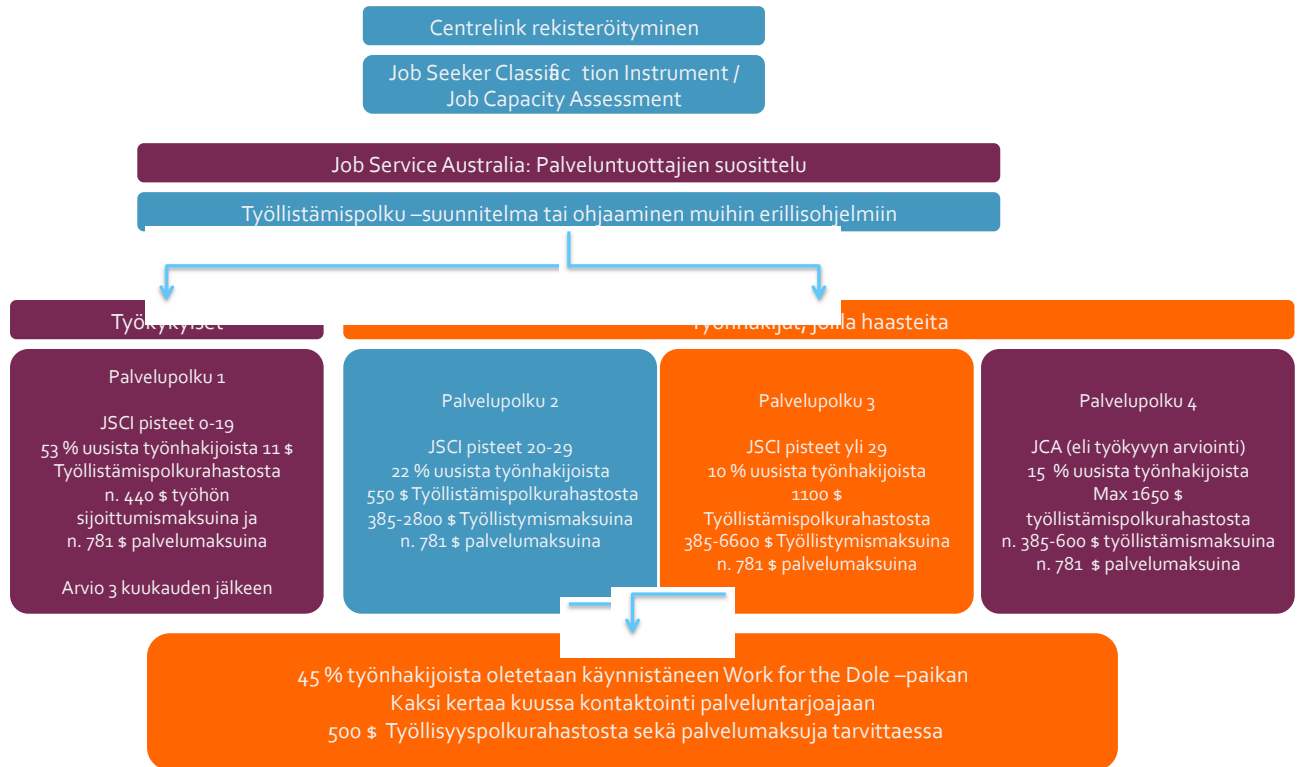
ja noin 40 prosenttia on jaettu yksityisen sektorin ja voittoa tavoittelemattoman sektorin kesken (Dan Finn 2011). Työllistymisestä ja työssäolosta maksaminen on keskeinen osa hankintamallia. Suurin osa ohjelmaan liittyvästä rahoituksesta maksetaan palveluntuottajille kestävän työllistämisen perusteella. **Black box** -lähestymistapa tarkoittaa, että palveluntuottajat saavat itse täydellisen vapauden päättää palvelunsa organisoinnista. Tarjouskilpailuissa huomiota kiinnitetään laadun osalta laadunvarmistukseen, toimitusketjujen hallintaan ja vastaaviin seikkoihin, ei toimenpiteisiin.

WP:n yhtenä keskeisenä haasteena mainitaan suuret hallinnolliset kustannukset. Tämä tarkoittaa esimerkiksi työnantajille syntyviä kustannuksia tilanteessa, joissa ne joutuvat varmentamaan eri tahoille henkilön työssäoloa, DWP:n sopimushallintaa ja kaikkia muita valtionhallinnon toteuttamia auditointeja ja seurantoja.

Australia

Australian työpolitiikan palvelujärjestelmä koostuu kahdesta toimijakokonaisuudesta. Keskeisin näistä on Job Service Australia (jatkossa JSA), joka on hallituksen ”ohjelma” työnvälitykseen. JSA alkoi vuonna 1998 ”Job Network” -aloitteena, kun julkinen työvoimapalvelu lopetettiin. Vuosina 1996–1997 Australian parlamentti sääteli lain, jossa työvoimapalvelun maksufunktiot yhdistettiin valtioneuvoston sosiaaliturvasta vastanneeseen organisaatioon. Tuloksena syntyi sosiaaliturvien maksusta vastaava kansallinen viranomaisen Centrelink, joka tarjoaa kaiken taloudellisen tuen koko Australian alueella. Työvoimapalvelujen toteutus ulkoistettiin Job Network -palveluntuottajille.

Centrelink on hallituksen palveluosaston alainen virasto, joka vastaa kaikesta sosiaali- ja työttömyysturvaan liittyvästä maksuliikenteestä. Centrelink hallinnoi Job Seeker Classification Instrument -kyselyä ja toteuttaa haastattelut kaikille työttömäksi jääville. Centrelinkillä on joka puolella maata alueellisia toimistoja, jotka vastaavat käytännössä jokaisen työttömän haastatteluista. JSCI-haastattelun jälkeen työnhakijat pisteytetään ja luokitellaan yhteen neljästä JSA:n palvelupolusta. Asiakkaalla on tämän jälkeen mahdollisuus valita palvelupolkuunsa liittyvät palveluntarjoajat, missä Centrelinkin suosituksella tosin on usein varsin merkittävä painoarvo (esimerkiksi Finn 2013, Eardley 2014). Palveluprosessi ja palvelujen polutus voidaan nähdä alla olevasta kuviosta.



9

Työllisyysosasto vastaa ulkoistetun työvoimapalvelun hankinnasta ja valvonnasta. Tällä hetkellä palveluntarjoajilla on noin 2 500 palvelupistettä. Karkeasti on arvioitu, että eri palveluntarjoajilla työskentelee työnvälityksen piirissä noin 10 000 työntekijää. Kutakin työntekijää kohden arvioidaan olevan 100–160 työnhakijaa (DoE 2014).

Suurin osa palvelusopimuksista on voittoa tavoittelemattomilla organisaatioilla ja selkeä vähemmistö yrityksillä. Markkinaosuudella mitattuna suhde on pysynyt suunnilleen samana (Finn 2011). Australian järjestelmän keskeiset ominaisuudet ovat suunnilleen samat kuin Isossa-Britanniassa. Tulospohjainen maksujärjestelmä on tässä yhteydessä keskeinen. Palvelun tuottajat saavat maksun ainoastaan tietyistä lopputuloksista. Keskeisenä haasteena mainitaan mm. osapäämäärinä keskittymistä helpompiin asiakkaisiin ja hallinnollinen taakka.

JSA:ssa suorituskyvyn johtamisen viitekehys muodostuu tuottajien suorituskyvyn jatkuvasta tarkkailusta ja mittaamisesta. Viitekehys on luotu tarjoamaan mahdollisimman hyvänlaatuisia palveluita ja varmistamaan erityisesti vaikeimmin työllistyvien aseman turvaamisen. Laatuohjauksen välineenä käytetään niin kutsuttua tähtiluokitusta (Star ratings), jolla mitataan jokaisen palvelupisteen suhteellista kykyä työllistää asiakkaitaan. Tähtiluokitukset julkaistaan kuukausittain, ja asiakkaat käyttävät niitä valitessaan palveluntarjoajaa.

Saksa

Saksan suurin työllisyyspalveluiden tarjoaja on Saksan liittotasavallan työvoimahlinto eli Bundesagentur für Arbeit (BA). Päätoimiston ohella sen toiminta on jakautunut kymmeneen alueelliseen johtokuntaan, 176 työvoimatoimistoon ja noin 610 sivukonttoriin. BA on toiminnaltaan itsenäinen ja asettuu liittovaltion työ- ja sosiaaliasioiden ministeriön alaisuuteen.

BA:n keskeisimpiä tehtäviä ovat muun muassa työnvälityspalveluiden tarjoaminen, ohjaaminen, vaikeasti työllistettävien henkilöiden kuten kehitysvammaisten tukeminen ja työttömyyskorvausten ja sosiaaliturvan jakaminen. BA tarjoaa lisäksi perinteistä työneuvontaa, ammatillista orientoimista ja muuta henkilökohtaista neuvontaa erityisesti nuorille. BA luo myös työllisyyteen liittyvää tilastotietoa.

Alankomaat

Maassa on käytössä kaksoisjärjestelmä, jossa on pakollinen perusvakuutus, vapaaehtoisia työttömyysvakuutuksia ja useita muita erilaisia etuuksia. Etuuksien uudistaminen on käynnissä arviointihetkellä.

Varsinainen julkisia työvoimapalveluja järjestävä taho Alankomaissa on Uitvoering-sinstituuut Werknemersverzekeringen (UWV) eli suoraan suomennettuna työttömien vakuutuskassa. Viranomaisen on kansallinen ja vastuussa niin työttömyysturvan jakamisesta, työnvälityspalveluista, työttömyystilastojen keräämisestä kuin työvoimapolitiikan yleisestä toteuttamisesta. Sen toimintaa ohjaa sosiaali- ja työministeriö. Kuntien ja UWV:n ohella yksityisellä sektorilla on hyvin merkittävä rooli Alankomaiden palvelutarjonnassa; työnhakijoilta vaaditaan muun muassa osallistumista niin kutsuttuun speed dating - tapahtumaan yksityisten työvoimapalvelutuottajien kanssa. Kokonaisvaltainen yksityistäminen on koettu tehottomaksi, ja palvelutarjontaa on palautettu enemmän julkisen sektorin hallinnoitavaksi (de Koning 2009).

Viime vuosina Werkbedrijf on investoinut merkittävästi online-palvelujen kehittämiseen. Työnhakupalvelun lisäksi muun muassa rekisteröinti työnhakijaksi ja työttömyysturvahakemukset tehdään täysin sähköisten palveluiden kautta. Työnhakijat myös luovat verkkoon sähköisen työkansion, jonka kautta he voivat hakea töitä ja hallita kaikkia toimiaan julkisessa työvoimahallinnossa (UWV, 2014).

Ruotsi

Ruotsin työttömyysturva rahoitetaan perusvakuutuksella ja vapaaehtoisella työttömyysvakuutuksella.

Työllistämispolitiikasta vastaa Ruotsissa julkinen työvoimapalvelu Arbetsförmedlingen (AF), jonka tärkeimpänä tehtävänä on työntekijöiden ja työnantajien välittäminen yhteen. Yleisemmin organisaatio on vastuussa työvoimapolitiikan operaatioista. AF vastaa myös niistä työttömyysetuuksista, joiden rahoittaminen toteutuu työttömyysvakuutusten kautta. Valtion palveluiden rahoitukseen kuluu noin 7,75 miljardia euroa vuodessa (Arbetsförmedlingen online 2014).

Ruotsalainen työvoimapolitiikka on perinteisesti keskittynyt niiden työttömien työllistämiseen, jotka ovat kauimpana työllistymisestä. AF tarjoaa erityisryhmille useita erilaisia ohjelmia, esim. työ- ja kehittämistakuu (kriteereinä vähintään 25 vuoden ikä, pitkä työttömyys, työssäharjoittelua ja työssä kuntoutusta), jota on kuitenkin kritisoitu suuresta hallinnollisesta taakasta AF:lle ja tehokkaan seurantajärjestelmän puuttumisesta.

Tanska

Työttömyysturva rahoitetaan pääasiassa vapaaehtoisilla vakuutuksilla sekä verorahoituksella.

Tanskan nykyinen työvoimapolitiittinen järjestelmä perustuu rakenteelliseen reformiin, joka toteutettiin vuonna 2007. Muutoksen keskeisimpiä tavoitteita olivat tehokkuuden lisääminen, hajautetun julkisen sektorin vahvistaminen ja yleisesti hyvinvoinnin lisääminen Tanskassa. Muutos koski paikallista ja alueellista hallintoa, ja sen aikana maan kuntien määrä laski 271:stä 98:aan. Samalla 14 lääniä järjestettiin uudelleen viideksi hallinnolliseksi alueeksi. Pääasiallinen vastuu työvoimapolitiikasta on kunnilla, joita hallinnoivat vaaleilla valitut poliitikot (AMS Denmark 2013). Julkisten työvoimapolitiikkien rakenteen muokkaaminen oli keskeinen osa tätä laajempaa kunnallisreformia. Ennen vuotta 2007 työvoimapolitiikka kuului kahden erillisen järjestelmän alle, joissa työttömyysvakuutukseen oikeutettuja ja sen ulkopuolisia työttömiä koskevat vastuutehtävät oli erotettu kansalliselle ja kunnalliselle tasolle. Reformissa vastuu vakuutusalan työttömyydestä siirtyi kansalliselta tasolta kunnallistasolle. Nykyään kaikki työvoimapolitiikka toteutetaan kuntatasolla niin kansalaisille kuin yrityksille.

Viro

Töötukassa toimii työttömyysetuuksien maksajana sekä työvoimapolitiikkien ja aktiivisuustien järjestäjänä. Lisäksi Töötukassa vastaa 1.7.2016 lukien työkyvyn arvioinnin ja Work Ability Benefit – etuuden toimeenpanosta. Töötukassa koostuu keskustoimistosta ja 15 paikallisesta toimistosta. Työntekijöitä on 600. Työttömyysvakuutusmaksut kerätään työnantajilta ja työntekijöiltä. Asiakkaat tavataan 30 päivän välein. Sähköinen ilmoittautuminen on erillisestä hakemuksesta mahdollista enintään kolmen kuukauden ajan, jonka jälkeen asiakas tavataan henkilökohtaisesti.

Liite 8 TE-toimistojen verkkopalvelun 1.1.2015 – 31.10.2016 automaattisesti antamat työvoimapolitiittiset lausunnot

1.1.2015-31.10.2016 automaattisesti annetut lausunnot

lausunto		Total		työttömyyskassoille		Kelalle	
		lausuntoja	eri henkilöitä	lausuntoja	eri henkilöitä	lausuntoja	eri henkilöitä
Total		939 172	516 087	479 213	259 744	459 959	266 730
2 015	Total	508 831	331 580	259 937	168 574	248 894	165 451
	0A1	44 158	40 757	40 845	37 519	3 313	3 268
	0A2	13 534	12 345	6 311	5 553	7 223	6 797
	0A3	62 571	53 194	45 003	37 526	17 568	15 906
	0A4	233 498	202 361	110 383	99 614	123 115	103 414
	0A5	14	14	0	0	14	14
	0F1	124 471	91 486	40 418	31 967	84 053	59 875
	0F2	30 585	23 018	16 977	11 908	13 608	11 204
2 016	Total	430 341	291 956	219 276	146 089	211 065	147 644
	0A1	30 401	28 820	27 922	26 396	2 479	2 434
	0A2	9 661	8 684	4 123	3 459	5 538	5 232
	0A3	58 017	50 504	41 153	35 219	16 864	15 457
	0A4	212 131	188 051	102 019	92 373	110 112	96 253
	0F1	90 180	68 802	27 769	22 447	62 411	46 533
	0F2	29 951	23 526	16 290	12 141	13 661	11 483

Liite 9 Vuorotteluvapaasta annetut työvoimapolitiittiset lausunnot

Taulukossa on annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen lukumäärät, ei eri henkilöiden määrää. Vuorotteluvapaalain muutoksista 1.9.2014 ja 1.1.2016 ja niiden siirtymäajoista johtuen samaa edellytystä voi koskea usea lausuntokoodi. Pällekkäiset koodit jäävät vähitellen pois siirtymäajan jälkeen.

Lausuntokoodi	Annettujen lausuntojen määrä					
	2015	2014	2013	2012	2011	2010
OL1 ei tvp estettä vvkorvauksen maksamiselle	12 286	16 136	15 322	15 043	13 823	12 643
OL2 ei oikeutta, sijainen ei täytä edellytyksiä	52	86	78	60	69	44
OLE ei oikeutta, yläikäraja ylittyy*	-	-	-	-	-	-
OL4 ei oikeutta, enimmäiskesto 359 ylittyy	30	138	53	27	10	10
OLF ei oikeutta, enimmäiskesto 360 ylittyy	113	6	-	-	-	-
OLJ ei oikeutta, enimmäiskesto 180 ylittyy*	-	-	-	-	-	-
OL5 ei oikeutta, vähimmäiskesto 90 ei täyty	11	17	4	13	18	12
OLG ei oikeutta, vähimmäiskesto 100 ei täyty	5	-	-	-	-	-
OL6 ei oikeutta, jaksotus/pidennys ei lain mukainen	4	8	10	9	16	22
OL7 ei oikeutta, vvsopimusta ei toimitettu TETstolle	66	81	62	45	63	45
OL8 ei oikeutta, selvitystä sijaisen palkk. ei toimitettu ennen vapaan alk. TETstolle	110	209	90	64	63	47
OLH ei oikeutta, selvitystä sijaisen palkk. ei toimitettu ennen vapaan alk. tai välittömästi sen jälkeen TETstolle	77	8	-	-	-	-
OL9 ei oikeutta, työssäolo väh. 13 kk ei täyty	18	41	32	36	32	28
OU1 ei tvp estettä vvkorvauksen maksamiselle	222	424	453	653	677	653
OU2 ei oikeutta, päätoiminen yrittäjä	10	20	19	11	21	17
OU3 tarkoitus ei ollut työvuorottelun toteuttaminen VVL:n mukaisesti	7	25	27	27	27	1
YHTEENSÄ	13 011	17 199	16 150	15 988	14 819	13 522

Lähde: Työnvälitystilasto ja URA

* Yläikäraja 60 v. koskee vuonna 1957 ja sen jälkeen syntyneitä eli lausunto voi tulla annettavaksi vasta v. 2017.

* Enimmäiskesto 180 kalenteripäivää koskee vapaita, joihin sovelletaan 1.1.2016 voimaan tullutta lakia.

Liite 10 TE-toimistojen päätoimisesti työttömyysturva-asioita hoitavan henkilöstön määrä, asiantuntijalausunnot ja valitusvastineet tammi – elokuussa 2015

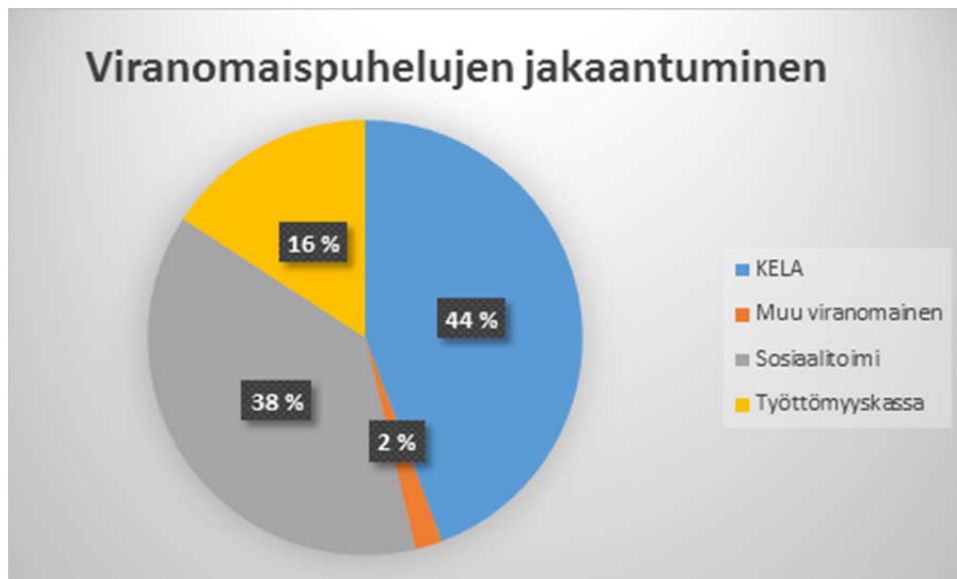
	Päätoiminen työttömyysturvahenkilöstö (htv) ¹³	Ns. asiantuntijalausuntoja ¹⁴	Valitusvastineiden määrä
Uusimaa	33,6	42 673	1497
Varsinais-Suomi	12	10 547	447
Satakunta	3	3 741	97
Häme	6,2	9 676	150
Pirkanmaa	15	16 177	789
Kaakkois-Suomi	5,5	5 496	284
Etelä-Savo	2,5	3 370	106
Pohjois-Savo	4	5 258	161
Pohjois-Karjala	1,5	3 061	50
Keski-Suomi	5,7	5 403	200
Etelä-Pohjanmaa	3	4 682	176
Pohjanmaa	3	2 516	100
Pohjois-Pohjanmaa	8	9 695	290
Kainuu	2,5	1 333	39
Lappi	4	5 455	198
	yht. 109,5	yht. 129 083	

¹³ Henkilöstöllä tarkoitetaan tässä työttömyysturva-asioita päätoimenaan hoitavia henkilöitä, tilanne 31.8.2015. Luvussa on mukana esimiehet, työllistetyt ja työttömyysturvayksikön rutiinomaisia tehtäviä hoitavat assistentit ym. henkilöstö, jotka eivät toimistosta riippuen välttämättä osallistu varsinaiseen työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen.

¹⁴ Lausunnoilla tarkoitetaan tässä ns. asiantuntijalausuntoja, joiden antaminen on tyypillisesti keskitetty muusta asiakaspalvelusta erillisiin työttömyysturvayksiköihin. Mukana on tiedot lausuntosarjoista OMx – OYx ja lausunnoista OZ3 ja OZ9. Tieto on ajalta 1.1.2015 – 31.8.2015 (lausunnon antopäivä on tällä ajalla).

Liite 11 Työlinjan palvelunumeroihin ja TE-toimistojen henkilöasiakas-palveluun tulleet puhelut

	koko vuosi 2015	4.1.-30.6.2016
Tulleet / Vastatut puhelut	1 356 798/ 798169	608 944/401 277
Vastatut puhelut, kontaktin tarkoitus työttömyysturva:		
Työlinja/ työttömyysturvaneuvonta	67817	30664
Työlinja / viranomaisneuvonta	87608	44204
Työlinja / henkilöasiakaspalvelu, pääasiana työttömyysturva	13373	6822
TE-toimistot / pääasiana työttömyysturva	102966	58163
Työlinja / monikieliset palvelut	1252	1245
Työttömyysturvaan liittyvät puhelut yhteensä	273016	141098
Osuus vastatuista puheluista	34 %	35 %



Työlinjan ja TE-toimistojen henkilöasiakaspalveluun tulee huomattavasti enemmän puheluita kuin mitä on vastattu. Ruuhkatilanteissa sama asiakas voi soittaa toistuvasti, ja osa asiakkaista voi jäädä palvelematta.

Vain vastatuista puheluista voidaan eritellä, missä asiassa **asiakas ensisijaisesti soitti**. Esimerkiksi vuonna 2015 oli 273 016 asiakkaan kontaktaa, joissa **ensisijainen soiton syy oli työttömyysturvaan liittyvä asia**.

Puhelinjärjestelmään voi kirjata vain yhden soiton syy – koodin. Tämän vuoksi alla olevat tiedot ovat vain suuntaa antavia. Käytännössä saman puhelun aikana käsitellään yleensä useampaakin TE-palveluihin liittyvää asiaa. **Puheluissa, joissa asiak-**

kaan ensisijainen asia on joku muu kuin työttömyysturvaan liittyvä, tulee keskustelussa kuitenkin usein esiin myös työttömyysturvaan liittyvää neuvontaa.

Viranomaispuheluissa on pieni osa muutakin kuin pelkästään työttömyysturvaan liittyvää, mutta suurin osa soitoista liittyy kuitenkin työttömyysturvaan.

Työttömyyskassojen täydentävä lausuma

Työttömyysturvaan liittyvien viranomaistehtävien siirtäminen Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen vastuulle

Työttömyyskassat ovat valmiita ottamaan vastuulleen ne kaikki ne viranomaistehtävät, jotka on tarpeen siirtää TE-hallinnolta maakuntauudistuksen yhteydessä.

Työttömyyskassat kiinnittävät kuitenkin huomiota siihen, että valmistelua on jouduttu työryhmässä tekemään niin, että moni hyvin merkittävä asia on vielä auki. Näin on esimerkiksi koko maakuntauudistuksen osalta eikä työttömien tuleva palveluprosessi ole tarkasti selvillä.

Työttömyyskassojen perustuslaillinen asema julkisten tehtävien hoitamisessa

Työttömyyskassoista julkisen tehtävän hoitajina

Työttömyyskassat ovat hoitaneet jäsentensä ansioturvan Suomessa niin kauan, kuin vakuutusperusteinen ansioturvajärjestelmä on ollut olemassa. Järjestelmä rakentuu vapaaehtoiseen jäsenyyteen, mutta muilta osin järjestelmä on lakisääteinen. Laissa määritellään sekä etuuksien rahoitus, että etuuksien saamisedellytykset.

Kuten työryhmän muistiossa on todettu, työttömyyskassat hoitavat jo nyt vastaavaa harkintavaltaa sisältäviä tehtäviä kuin mitä sisältyy työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä liittyvistä sanktioista päättämiseen. Työttömyysturvalainsäädännön lisäksi työttömyyskassat noudattavat toiminnassaan samoja yleisiä hallinto-oikeudellisia säännöksiä kuin viranomaiset, kuten esimerkiksi hallintolakia, julkisuuslakia ja kielilainsäädäntöä. Työttömyyskassojen päätöksistä on valitusoikeus. Työttömyyskassojen toimintaa ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön antamat soveltamisohjeet ja työttömyyskassojen toimintaa valvoo Finanssivalvonta. Kassojen toimintaa koordinoidaan myös Työttömyyskassojen Yhteisjärjestössä.

Työttömyyskassojen näkemyksen mukaan ei olisi käytännössä estettä siirtää työttömyyskassojen hoidettavaksi kaikkia niitä työttömyysturvatehtäviä, joita ollaan siirtämässä Kansaneläkelaitokselle.

Työttömyysturvatehtävien siirtäminen perustuslain näkökulmasta

Työryhmän lyhyessä toimeksiantoajassa ei ole ollut mahdollista selvittää tarkemmin, sisältääkö työvoimapolitiittisista sanktioista päättäminen sellaista merkittävän julkisen vallan käyttöä, että sitä ei olisi mahdollista siirtää muulle kuin viranomaisille. Mietinnässä suositellaan asiantuntijalausunnon hankkimista asiassa. Työttömyyskassat ovat päättäneet pyytää asiantuntijalausunnon tästä ja työttömyyskassoista julkisen tehtävän hoitajina joka tapauksessa.

Työvoimapolitiittisen sanktiojärjestelmän kehittäminen

Työttömyyskassat pitäisivät perusteltuna, että jatkotyössä selvitetäisiin myös työvoimapolitiittisen sanktiojärjestelmän kehittämistä siten, että säännösten soveltaminen ei sisältäisi harkintavaltaa siinä määrin kuin nykyään. Jälkikäteisen kontrollin sijasta

sanktiojärjestelmä voisi rakentua nykyistä enemmän työnhakijan aktiivisuuden seurantaan. Tähän suuntaan ovat järjestelmäänsä kehittäneet mm. Ruotsi ja Tanska.

Työnhakijaksi ilmoittautuminen ja henkilökohtaisen asioinnin tarve

Valtaosa hakijoista ilmoittautuu työnhakijaksi ja hoitaa etuuden maksamiseen liittyvän asioinnin verkossa ja verkkoasiointi kasvaa jatkuvasti. Hakijat, jotka tarvitsevat tukea verkkoasiointiin, voivat saada sitä myös puhelimella taikka käyttämällä työttömyyskassan sähköistä asiointikanavaa kysymyksilleen. Työttömyyskassat tuntevat omien jäsentensä tilanteet ja työalan, joten tällainen ohjaus olisi tarkoituksenmukaisinta saada näille henkilöille omasta työttömyyskassasta.

Työttömyyskassojen näkemyksen mukaan olisi tärkeää luoda järjestelmä, jossa asiakkaan ei tarvitsisi asioida kuin yhden maksajatahontahon kanssa. Kun niille, jotka tarvitsevat edelleen henkilökohtaista palvelua, olisi oltava sitä tarjolla koko maassa, työttömyyskassojen näkemyksen mukaan tehtävä kuuluisi maakunnan hallintoa hoitavalle taholle. Maakunnalle on työryhmän mietinnössäkin ehdotettu starttirahaan, omaehtoiseen opiskeluun ja EU-työnhakuun liittyviä tehtäviä. Maakunnan tehtävänä olisi vastata myös työvoimapolitiittisen palvelun järjestämisestä, ohjauksesta ja valvonnasta ja näiden tehtävien yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista hoitaa myös asiakkaiden ohjaus tarvittaessa työnhakijaksi ilmoittautumisessa.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry

Työttömyysturvan työnjakotyöryhmän raportti

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 21.10.2016 työryhmän selvittämään, voidaanko työttömyysturvaan ja vuorotteluvapaaseen liittyvät TE-toimistolle nykyisin kuuluvat viranomaistehtävät siirtää Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen vastuulle niin, että sitovasta työvoimapoliittisesta lausunnosta luovutaan. Lisäksi työryhmän tuli arvioida, onko muita henkilön toimeentuloon liittyviä tehtäviä tai sellaisia etuuksia, joiden myöntämiseen, maksamiseen tai takaisinperintään liittyviä viranomaistehtäviä olisi mahdollista antaa Kansaneläkelaitoksen ja mahdollisesti työttömyyskassojen tehtäväksi.

Työryhmän näkemyksen mukaan TE-toimiston antamasta sitovasta työvoimapoliittisesta lausunnosta voidaan luopua ja työttömyysturvaan sekä vuorotteluvapaaseen liittyvät informaatiotehtävät siirtää työttömyysetuuden maksajille.

ISSN 1797-3562 (verkkójulkaisu)

ISBN 978-952-327-160-9

julkaisut.valtioneuvosto.fi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet