

21.11.2017

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta 22.11.2017/HE 124/2017 vp

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (jäljempänä Kela) kirjallisen asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Uusien omavastuupäivien tavoitteena on, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Ehdotettu malli koski sekä työttömyyspäivärahan että työmarkkinatuen saajia.

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuus maksettaisiin 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana ole osoittanut aktiivisuutta olemalla esimerkiksi työssä yhteen työssäoloaikaan kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavaa työaikaa tai ansainnut yritystoiminnasta vastaavaa tuloa taikka ollut viittä päivää työllistymistä edistävässä palvelussa mainitun 65 päivän aikana. Aktiivisuutta ei edellytetä aikana, jolloin henkilö hakee työkyvyttömyyseläkettä, työskentelee omais- tai perhehoitajana, saa työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta tai saa työttömyysetuutta kokoaikaisen lomautuksen perusteella enintään 64 maksupäivältä.

Kelan näkemyksen mukaan esityksen tavoite toteutuu vain, mikäli työttömyysetuuden saajalla on tosiasialliset alueelliset, työkyvyn mukaiset ja osaamista vastaavat mahdollisuudet työllistyä lyhytaikaisestikin ja tarvittaessa osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin. Mikäli henkilön tosiasialliset mahdollisuudet työllistyä ja osallistua palveluihin puuttavat, työttömyysetuutta maksetaan pitkäaikaisestikin alennettuna.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 45/2017 vp todennut, että esityksen ongelmallisuutta on mahdollista vähentää kahdella tavalla. Ensimmäinen on sen turvaaminen, että jokaiselle taataan tosiasiallinen mahdollisuus osallistua työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 3 momentin ja 7 luvun 5 a §:n 3 momentin 3 kohdissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai säännösten 4 kohdissa tarkoitettuun toimintaan. Tämä tarkoittaisi kyseessä olevien palvelujen ja toimintojen tarjonnan lisäämistä. Valiokunnan mielestä tämäkään ei ole välttämättä riittävää, koska palvelun kattavaa

saatavuutta ei voida säädösperusteisesti taata. Tämän vuoksi lakiehdotuksessa tulee valiokunnan mielestä varmistaa se, että henkilö, joka tekee kaiken häneltä kohtuudella vaadittavan, ei joudu etuuden alennuksen kohteeksi. Tämä merkitsee, että lakiehdotuksen 6 luvun 3 a ja 7 luvun 5 a §:ää täydennetään esimerkiksi säännöksellä siitä, ettei etuutta alenneta, jos työnhakija ei ole onnistunut työllistymään taikka pääsemään työllistymistä edistävään palveluun hänestä itsestään riippumattomista syistä. Toinen tapa vähentää esityksen ongelmallisuutta on se, että työnhakijalla olisi mahdollisuus osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana. Tällainen sääntely myös poistaisi hallituksen esityksessäkin viitatuista alueelliseen yhdenvertaisuuteen liittyvät ongelmat (ks. HE, s. 7—8).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausunnossaan TyVL 10/2017 pitää tärkeänä, että ehdotettuun työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:ään ja 7 luvun 5 a §:ään otetaan mukaan esityksessä ehdotettua laajempi määritelmä aktiivisuuden osoittamisesta ja esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta harkitsee ehdotetun säännöksen soveltamisalan laajentamista siten, että aktiivisuuden voi osoittaa myös omaehtoisella työskentelyllä kuten esimerkiksi vapaaehtois- ja talkootyöllä. Valiokunta katsoo, että ehdotetussa aktiivimallissa henkilön terveydentila ja työkyky eri työtehtäviin tulee voida ottaa huomioon ja aktiivisuuden vaatimuksesta luopua silloin, kun hoitava lääkäri pitää toimenpiteitä potilaan terveyden kannalta haitallisina.

Kela esittää seuraavia huomautuksia aktiivimallin toimeenpanon edellytyksistä perustuslakivaliokunnan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnoissa esitettyjen näkökulmien osalta.

Työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (30.12.2002/1330) 1 §:n 1 momentin mukaan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki maksetaan niin, että se on hakijan nostettavissa viikon kuluessa maksukauden päättymisestä.

Hallituksen esityksen mukainen malli aiheuttaa Kelan arvion mukaan 15 henkilötyövuoden lisäyksen työttömyysturvan ratkaisutyöhön. Kelan näkemyksen mukaan työttömyysetuuden määrän tutkiminen 65 maksupäivän välein hidastaisi etuuden maksamista jo pelkästään sen johdosta, jos sovitettavien työttömyysetuushakemusten määrä kasvaa lakiesityksen tavoitteen mukaisesti. Mikäli esitettyyn malliin sisältyy valiokuntien lausunnoissaan esille tuomia työttömyysetuuden maksajan harkintaa vaativia tehtäviä, hallinnollisen työn määrä kasvaa merkittävästi edellä mainitusta 15 henkilötyövuodesta. Tällöin myös työttömyysetuuskäsittelyaika pitenee nykyisestä aktiivisuusvaatimuksen tutkimisen vuoksi, mikä hidastaa kaikkea työttömyysturvan toimeenpanotyötä.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan lakiehdotuksessa tulee varmistaa se, että henkilö, joka tekee kaiken häneltä kohtuudella vaadittavan, ei joudu etuuden alennuksen kohteeksi. Kelan näkemyksen mukaan tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että 65 maksupäivän välein Kela tutkisi, joutuuko etuudensaajan laissa määritellyn aktiivisuuden puute hänestä itsestään riippumattomista syistä tai onko hän pyrkinyt aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson ai-

kana. Edellä mainittujen henkilökohtaisten ja työmarkkinoista johtuvien seikkojen tutkiminen olisi Kelalle uusi tehtävä. Tämä muuttaisi myös työttömyysturvan toimeenpanon luonnetta periaatteellisesti aiempaa merkittävästi harkinnanvaraisempaan suuntaan. Muutos laajaan yksilölliseen harkinnanvaraisuuteen haastaisi aiemman toimintakulttuurin työttömyysetuuksien maksatuksessa. Tällainen muutos edellyttää riittävää aikaa toteutukselle.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta harkitsee aktiivisuuden osoittamisesta ehdotetun säännöksen soveltamisalan laajentamista siten, että aktiivisuuden voi osoittaa myös omaehtoisella työskentelyllä kuten esimerkiksi vapaaehtois- ja talkootyöllä. Tämä olisi uusi tehtävä Kelalle. Työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan työnhakija voi tehdä palkatonta tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä tai talkootyötä menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa työttömän työnhakijan osallistuminen vapaaehtois- ja talkootyöhön vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi työssä käyvän henkilön. Silloin kun on selvää, että kyse on vastikkeettomasta toiminnasta, johon voi tyypillisesti osallistua esimerkiksi työssäkäynnistä huolimatta, asiaa ei selvitetä TE-toimistossa eikä siitä anneta työvoimapoliittista lausuntoa. Kela pitää työttömyysturvan toimeenpanon sujuvuuden turvaamiseksi erittäin tärkeänä, että laissa määritellään niin selkeästi omaehtoinen työskentely, että sen toteaminen ei edellytä minkäänlaista harkintaa eikä etuudensaajan esittämää selvitystä työskentelyn luonteesta edellytetä. Lähtökohtaisesti omaehtoisen työskentelyn todentaminen olisi erittäin vaikeaa aktiivimallin toimeenpanossa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnosta ilmenee, että vuoden 2016 aikana työttömänä työnhakijana oli lähes 43 000 pitkäaikaissairaaksi tai vammaiseksi merkittyä työnhakijaa. Näillä henkilöillä sairaus tai vamma vaikutti työvoimaviranomaisen mukaan mahdollisuuksiin tehdä, hakea tai saada töitä sekä uravalintaan yleisesti. Valiokunta katsoo, että ehdotetussa aktiivimallisissa henkilön terveydentila ja työkyky eri työtehtäviin tulee voida ottaa huomioon ja aktiivisuuden vaatimuksesta luopua silloin, kun hoitava lääkäri pitää toimenpiteitä potilaan terveyden kannalta haitallisina.

Työttömyysetuutta saavan työttömän työnhakijan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että terveydentilaa arvioidaan samansuuntaisesti sekä työnhaussa että aktiivimallisissa. Kelan näkemyksen mukaan henkilö ei voi itse määritellä työkykyisyyttään ja soveltuvuuttaan erilaisiin työtehtäviin tai työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, joten lääkärin arviota voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Tällöin etuudensaajat joutuisivat hakeutumaan lääkärin vastaanotolle työttömyysetuuden alentamisen estämiseksi ja on mahdollista, että hoitavien lääkärin tulkinnat olisivat siinä määrin erilaisia, että etuudensaajat eivät olisi yhdenvertaisessa asemassa pelkän hoitavan lääkärin lausunnon perusteella. Tämän vuoksi on mahdollista, että etuudensaajan terveydentilasta on tarpeen tehdä hakemuksen käsittelyn yhteydessä myös vaakuutuslääketieteellinen arvio. Jotta henkilö ei tällaisessa tilanteessa jää passiiviseksi työnhakijaksi ja mikäli hoitava lääkäri arvioi tilanteen jatkuvan samanlaisena pitkäaikaisesti, Kela pitää tärkeänä, että tällaisten henkilöiden esimerkiksi ammatillisen kuntoutuksen tarve pyritään selvittämään.

Kelan maksamien työttömyysetuuksien saajia oli ajalla 1.1.-31.3.2017 yhteensä 282 943 henkilöä. Peruspäivärahan saajia oli yhteensä 49 662 henkilöä, joista 29 655 henkilöllä ei ollut soviteltavaa ansiotuloa eivätkä he osal-

listuneet työllistymistä edistäviin palveluihin. Työmarkkinatuen saajia oli yhteensä 236 837 henkilöä, joista 129 537 henkilöllä ei ollut sovitettavaa ansiotuloa eivätkä he osallistuneet työllistymistä edistäviin palveluihin.

Mikäli esitettyyn malliin sisältyy valiokuntien lausunnoissaan esille tuomia työttömyysetuuden maksajan harkintaa vaativia tehtäviä, Kela on arvioinut aktiivimallin käsittelyn vaihtoehtoja seuraavalla tavalla:

- 1) Työttömyysetuuden keskeytyksettömän maksamisen turvaamiseksi annetaan aktiivimallin mukainen päätös 65 maksupäivän välein ja varataan alentamispäätöksen antamisen jälkeen etuudensaajalle mahdollisuus esittää selvitys omaehtoisesta työskentelystä tai esimerkiksi siitä, miksi aktiivisuusedellytys ei täytynyt. Etuuspäätösten korjaamisesta aiheutuisi perusturva-asiakkaille päätösten oikaisuja, etuuksien lisäsuorituksia ja samalla mahdolliseen toimeentulotukeen liikamaksuja sekä Kelalle hallinnollista työtä.
- 2) Etuudensaajan oikeusturvan vuoksi ja etuuden alentamisen estämiseksi varataan mahdollisuus esittää jo ennen päätöksen antamista selvitys esimerkiksi siitä, että hän on pyrkinyt työllistymään, jolloin selvityksen tutkiminen viivästyttää etuuden maksamisen välitöntä jatkamista. Tästä aiheutuu tarpeetonta selvittämistä myös niiden osalta, jotka ovat riittävän aktiivisia sekä yleistä työttömyysetuuksien maksamisen ja käsittelyn viivästymistä.
- 3) Työttömyysetuuden keskeytyksettömän maksamisen turvaamiseksi luotetaan asiakkaan ilmoitukseen esimerkiksi siitä, ettei hän ole päässyt työllistymistä edistävään palveluun itsestään riippumattomista syistä. Tällöin työttömyysetuuden maksamiseen ei tulisi mallista johtuvia keskeytyksiä ja jo tehty päätös etuuden alentamisesta voitaisiin oikaista etuudensaajan eduksi ilman harkintaa. Kelan näkemyksen mukaan lakiesityksen työllistymistavoite jäisi todennäköisesti saavuttamatta, malli ei kannustaisi etuudensaajia aktiivisuuteen ja etuusmenot pysyisivät ennallaan.

Kelassa on arvioitu, että aktiivimallin käsittely, erityisesti perustuslakivaliokunnan esittämät näkemykset huomioiden lisäisi työtä ensi vuodelle bruttona noin 140 henkilötyövuotta. Kustannusvaikutus olisi noin 11 miljoonaa euroa sisältäen palkan ja muut yleiskustannukset. Lisäksi alkuvaiheessa tarvittaisiin henkilöstöä tämän lisäksi bruttona noin 40 henkilötyövuoden edestä, enemmän ennen kuin työn tekeminen normalisoituu ja alkuvaiheen ruuhkat vähenevät. Tämä kustannusvaikutus on suuruudeltaan noin 3 miljoonaa euroa vuositasolla, joka pienenee sitä mukaa, kun henkilöitä ei tarvita. Alustavien arvioiden mukaan lisähenkilöstöä ei tarvittaisi koko vuodeksi. Heijastuksia muiden etuuksien työmääriin ei tällä aikataululla ole pystytty arvioimaan.

Hallituksen esityksen mukainen malli lisää Kelan näkemyksen mukaan asiakkaiden yhteydenottoja, koska malli on monimutkainen ja asiakkaille vaikeasti ymmärrettävissä. Mikäli mallia muutetaan siten, että työttömyysetuu-

den määrä 65 maksupäivän välein perustuu etuudensaajan henkilökohtaisten edellytysten arviointiin, kaikkien etuudensaajien yhdenvertaisuus tulisi turvata yhtenäisillä arviointiperusteilla.

Vaikutukset muihin etuuksiin

Mikäli toimeentulotuen piirissä olevan henkilön työttömyysetuutta alennetaan 65 maksupäivän ajaksi, työttömyysetuuden alentaminen kompensoidaan toimeentulotuen määrässä. Tällä ei voida arvioida olevan työllisten määrää lisäävää vaikutusta. Kelan näkemyksen mukaan työttömyysetuuden alentaminen 65 maksupäivän ajaksi voi tuoda myös lisää henkilöitä toimeentulotuen piiriin. Lain lopullisesta sisällöstä riippuen muutos saattaa aiheuttaa myös perustoimeentulotuen käsittelyyn ylimääräistä ruuhkaa.

Aktiivimallilla on kustannusvaikutuksia myös yleisen asumistuen menoihin, kun työttömyysetuutta maksetaan pitkäaikaisesti alennettuna.

Kelan näkemyksen mukaan lakimuutoksen vaikutuksia työllistymiseen, työttömyysetuuksien tasoon ja muihin etuuksiin on välttämätöntä seurata.

Kelan näkemyksen mukaan sillä on kokemusta harkinnanvaraistenkin etuuksien toimeenpanosta eli riittävällä varautumisajalla alkuperäistä esitystä harkinnanvaraisemmankin mallin toimeenpano on mahdollista. Kelan näkemyksen mukaan lain voimaantuloa on kuitenkin välttämätöntä siirtää ja muutoksiin valmistautumiselle pitää varata riittävästi aikaa, mikäli aktiivimalli perustuslakivaliokunnan esittämä arviointi huomioiden päätetään edelleen nyt käsiteltävänä olevan esityksen pohjalta toteuttaa. Mikäli malliin sisältyy etuudensaajien henkilökohtaisten edellytysten tai muuta harkintaa sisältävää olosuhteiden arviointia, olisi toiminnan suunnittelulle ja toimeenpanoon varautumiselle varattava vähintään ylimääräiset 6 kuukautta aikaa.

Anne Neimala
Etuusjohtaja

Pasi Pajula
Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö