



POLICY BRIEF 2022:8

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Kuinka työnhakijoiden palvelujärjestelmä voisi huomioida osittain työlliset työnhakijat paremmin?

Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus LABORE; Satu Ojala, Tampereen yliopisto; Niklas Mäkinen, Tampereen yliopisto; Tomi Kyyrä, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus; Hanna Pesola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Tämä policy brief käsittelee 'Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön' hankkeen keskeisiä tuloksia. Sovitelluilla etuuksilla työskentely on lisääntynyt Suomessa selvästi. Sovitellun työttömyysturvan byrokratialoukut ovat vähentyneet siihen tehtyjen reformien myötä, mutta eivät ole täysin poistuneet. Byrokratialoukkuja liittyy nyt työajan raportointiin. Osittain työttömien työnhakijoiden TE-palveluissa on parantamisen varaa.

Uutta tietoa osa-aikatyöstä, siirtymistä kokoaikatyöhön ja palvelujärjestelmän toimivuudesta

Suomessa kokoaikaisen työttömän työnhakijan on mahdollista saada soviteltua työttömyysetuutta osa-aikaisen ja tilapäisen työn tueksi. Ehto täyttyy, kun työtön ottaa vastaan osa-aikaisen työn tai enintään kaksi viikkoa kestävänsä kokoaikatyön tai hänellä on työtuloa sivutoimisesta yrittäjyydestä. Hyvin alhaiset, työttömyysturvan suojaosan alle jäävät ansiotulot eivät vaikuta työttömyysetuuden määrään. Soviteltua työttömyysetuutta saava työtönkin on edelleen työnhakija sekä velvollinen hakemaan ja vastaanottamaan kokoaikatyötä. Keskeinen tavoite soviteltua työttömyysetuutta saaville on kokoaikaiseen työllisyyteen siirtyminen.

Taloudellisten kannustimien ohella työttömien halukkuuteen ottaa vastaan osa-aikaisia ja tilapäisiä töitä voivat vaikuttaa myös työn vastaanottamiseen liittyvät hallinnolliset menettelyt sekä sovitellun päivärahan suuruuteen ja maksatukseen liittyvät tiedonpuutteet ja epävarmuus. Suomessa työttömyysturvan byrokratiasta johtuvia maksuviiveitä ja epävarmuutta tulevan sovitellun etuuden suuruudesta on pyritty purkamaan siirtymällä ansaintaperusteisesta sovitellusta työttömyysturvasta maksuperusteiseen sovitelluun 1.4.2019, hyödyntämällä verottajan ajantasaista tulorekisteriä vaiheittain 1.1.2019 lähtien sekä tiedottamalla näistä muutoksista. Tutkimustietoa on puuttanut siitä, onko näiden uudistusten jälkeen jäljellä byrokratialoukkua ja muita tekijöitä, jotka vaikeuttavat osittaista työllistymistä.

Suomessa keskeisessä roolissa työllisyyden hoidossa ovat julkiset työvoimapalvelut, joissa palvellaan sekä henkilöasiakkaita että työnantaja-asiakkaita. Aiempaa tutkittua tietoa on puuttanut myös siitä, kuinka palvelujärjestelmä toimii suhteessa osittain työttömiin työnhakijoihin eli työttömiin, jotka tekevät työttömyysetuuskauden aikana osa-aikaisia tai tilapäisiä töitä.

Kokonaisvaltaista, eri näkökulmista uutta tietoa tuottavaa analyysia tarvitaan valmisteltaessa politiikkatoimia työvoiman tarjonnan lisäämiseksi, työllisyysasteen nostamiseksi sekä sosiaaliturvajärjestelmän uudistamiseksi. Tuloksilla on merkitystä myös julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden kehittämistyössä. Tutkimus tuottaa tietoa, joka tukee työvoimahallinnon tavoitteita kyetä tarjoamaan työttömäksi jääville vaikuttavia palveluja oikea-aikaisesti työllistymisen nopeuttamiseksi ja täyttää avoimet työpaikat

tehokkaasti. Samaan aikaan tarkastelemme, millä keinoin osa-aikaisesti työssä olevat työnhakijat voisivat työllistyä kokoaikaisesti.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimuksessa hyödynnettiin sekä monipuolisia rekisteriaineistoja että omia työttömille, TE-asiantuntijoille ja työnantajille suunnattuja kyselyaineistoja.

Työllisyyden ja työttömyyden rajapinnalla liikkuvien työmarkkinauria, osa-aikaisen työttömyyden yleisyyttä ja sovitellun työttömyysturvan maksuviiveitä tutkittiin kattavalla rekisteripohjaisella pitkittäisaineistolla vuosilta 2010–2020. Työtarjouksia erityyppiin avoimiin työpaikkoihin tutkittiin työ- ja elinkeinoministeriön julkisen työnvälityksen kattavilla, avointen työpaikkojen rekisteriaineistoilla vuosilta 2018 ja 2019. Tutkimushankkeen työttömille, TE-asiantuntijoille ja työnantajille suunnatut kyselyaineistot kerättiin kolmella erillisellä anonyymillä verkkokyselyllä kesäkuun ja lokakuun välisenä aikana vuonna 2021. Avokysymyksiä painottavien kyselyiden tavoitteena oli tuottaa laadullista tietoa tutkimuksen kohteena olevista ilmiöistä.

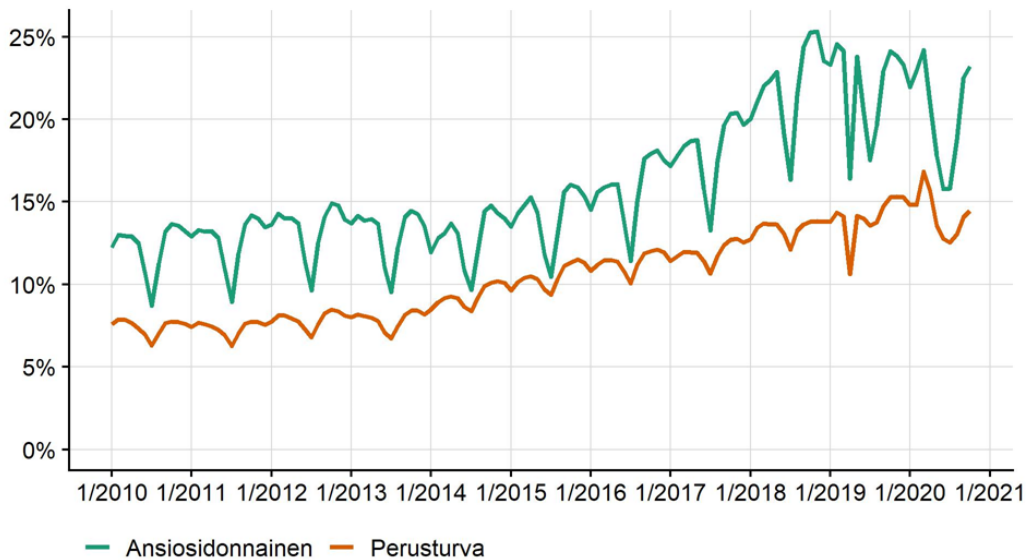
Rekisteriaineistoanalyseissa hyödynnettiin sekä kuvailevia tilastoanalyseja että regressioanalyseja. Kyselyaineistoja analysoitiin laadullisen tutkimuksen menetelmin.

Soviteltujen etuuksien käyttö on lisääntynyt ja soviteltu etuusjakso päättyy usein kokoaikaiseen työllistymiseen

Rekisteriaineistoanalyysin mukaan soviteltuja työttömyysetuuksia saavien osuus on yleistynyt selvästi vuosina 2010-2019 (kuvio 1). Soviteltujen etuuksien saajien osuus noin kaksinkertaistui vuodesta 2010 vuoteen 2019 sekä ansioturvan että perusturvan saajien keskuudessa. Ansioturvan saajilla soviteltujen etuuksien saaminen on yleisempää kuin Kelan etuuksien saajien keskuudessa. Ero näiden kahden ryhmän välillä on säilynyt suhteellisen tasaisena yli ajan.

Kasvu johtuu ensisijaisesti siitä, että entistä suurempi osuus työttömyysetuusjaksoista on sisältänyt osa-aikaista työskentelyä. Soviteltujen etuuspäivien osuus sovitellua sisältävien työttömyysjaksojen pituudesta ei ole oleellisesti kasvanut.

Kuvio 1 Soviteltua etuutta saaneiden osuus, %:ia kaikista etuuksia kuukauden aikana saaneista henkilöistä

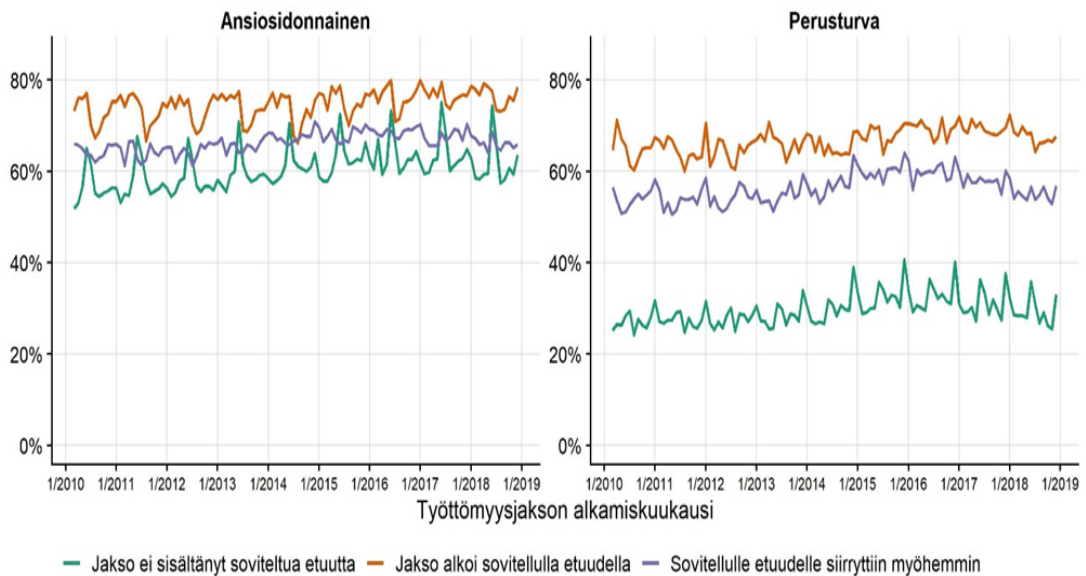


Osa-aikainen työttömyys on yleisempää nuorissa ikäryhmissä sekä naisten keskuudessa. Lisäksi alakohtaiset erot ovat merkittäviä. Soviteltujen etuuksien saaminen on yleisintä terveydenhuollossa ja palvelualoilla, vähäisintä perinteisillä teollisuusaloilla.

Tärkeä tavoite on, että soviteltua työttömyysetuutta saavat työllistyisivät kokoaikaisesti. Tulosten mukaan sekä sovitellulla etuudella alkavat että täydellä päivärahalta alka-

vat etuusjaksot, joiden aikana siirrytään sovitellulle etuudelle, päättyvät usein kokoaikaiseen työllistymiseen (kuvio 2). Työllistymisen jälkeisten työllisyysjaksojen pituuden tarkastelu osoittaa, että sovitellulla alkaneista etuusjaksoista kokoaikaiseen työllisyyteen siirtyminen on kuitenkin lyhytkestoista.

Kuvio 2. Kokoaikaiseen työllistymiseen päätyneiden työttömyysjaksojen osuus työttömyysjakson alkamiskuukauden ja alun etuustyyppin mukaan



Byrokratialoukut vähentyneet, mutta eivät täysin poistuneet

Soviteltuun työttömyysturvaan liittyviä byrokratialoukkuja on pyritty purkamaan siirtymällä maksuperusteiseen sovitteluun ja hyödyntämällä verottajan ajantasaista tulorekisteriä. Rekisteriaineistoanalyysin perusteella havaittiin, että maksuperusteiseen sovitteluun siirtymisen jälkeen soviteltujen työttömyysetuuksien maksuviiveet ovat lyhentyneet. Maksuviiveet ovat lyhentyneet enemmän Kelan kuin työttömyyskassojen asiakkaiden keskuudessa.

Myös tutkimuksen kyselyaineistojen mukaan tulorekisterin käyttöönotto ja sovitellun työttömyysetuuden muuttuminen maksuperusteiseksi ovat yksinkertaistaneet hakuprosessia ja helpottaneet osa-aikatyön ja tilapäisen työn vastaanottamista. Siitä huolimatta työttömyysturvajärjestelmään liittyy edelleen koettuja byrokratia- ja informaatio-

tioloukkuja, jotka vähentävät halukkuutta ottaa vastaan osa-aikaista tai tilapäistä työtä työnhaun aikana.

Osa työnhakijoista ei edelleenkään tunne etuusjärjestelmää ja työttömän työnhakijan velvollisuuksia hyvin, eivätkä he osaa arvioida työnteon vaikutuksia työttömyysetuuteen. Tulkintavaikkeudet korostuvat niissä tilanteissa, joissa työnhakija on oikeutettu useampaan etuuteen. Myös pelko osa-aikaisista ja tilapäisistä töistä irtisanoutumisesta aiheutuvista mahdollisista karensseista kaihertaa työnhakijoita, mikäli he esimerkiksi hakevat varsinaisesti oman ammattialansa mukaista kokoaikatyötä.

Samaan aikaan tulorekisterin täysimääräinen hyödyntäminen ei toteudu, koska työnhakijat joutuvat edelleen raportoimaan työaikaansa etuuksien maksajille. ***Yksi ratkaisu ongelmaan voisi olla, että pakollisiin tietoihin, joita työnantajat jo nyt ilmoittavat tulorekisteriin, siirrettäisiin ne nyt täydentävinä ilmoitettavat tiedot, joita eri etuudenkäsittelijät eli Kela ja työttömyyskassat tarvitsevat etuuspäätösten ratkaisuisissa.*** Tästä työnantajille koitua hallinnollinen taakka jäisi kohtuulliseksi, koska työnantajilla on jo muutoinkin laaja ilmoitusvelvollisuus tulorekisteriin ja koska jo nyt tulorekisterin tiedon käyttäjillä on oikeus pyytää etuuksien maksamisessa tarvittavia täydentäviä tietoja työnantajilta.

Osittain työttömien TE-palveluiden saanti heikompaa

TE-asiantuntijakyselyn mukaan osittain työttömiä työnhakijoita ei ole pystytty palvelemaan samalla tavalla kuin kokonaan työttömiä työnhakijoita. Työ- ja elinkeinotoimistojen resurssit eivät ole riittäneet osittain työssä olevien työnhakija-asiakkaiden kontaktointiin, työllistymissuunnitelmien tarkistamiseen ja palvelutarpeen arviointiin, koska palvelussa on jouduttu priorisoimaan kokonaan työttömiä työnhakijoita.

Palveluvalikoima TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa on laaja, joskin resurssit tai tulkintakäytännöt rajoittavat palveluiden hyödyntämistä osa-aikatyöntekijöillä. Osa-aikatyössä olevat tai muutoin vähäisiä töitä työnhaun aikana tehneet työnhakijat saattavat rajata joidenkin palveluiden ulkopuolelle. Tämä johtuu siitä, että he eivät ole laissa määriteltyjä työttömiä työnhakijoita, työtuntimäärien selvittäminen on hankalaa tai työnhakijan vähäinen työ estää osallistumisen esimerkiksi päiväaikaan järjestettävään palveluun. ***Ehdotammekin palveluihin pääsyn ehtojen tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistamista TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä sekä osa-aikatyössä oleville työnhakijoille kohdennettavien, ajasta riippumattomien palveluiden kuten verkossa toteutettavien palveluiden lisäämistä.***

Palvelujärjestelmän toimivuuden yksi osatekijä on myös työ- ja elinkeinotoimiston keskeisen työnvälitysinstrumentin, työtarjousten toimivuus ja tehokkuus. Työtarjousten käytön yleisyydestä koskien erityyppisiä työpaikkoja havaittiin, että työtarjouksia tehtiin suhteessa enemmän osa-aikaisiin ja kestoltaan alle vuoden mittaisiin työpaikkoihin verrattuna kokoaikaisiin ja vuotta tai sitä pidempiin työpaikkoihin molempina tarkasteluvuosina 2018 ja 2019. Työtarjousten käyttö näyttäisi myös lisäävän täyttöprosessin tehokkuutta, joskin joitakin eroja havaittiin työsuhdetyyppien välillä sekä tarkasteluvuosien välillä.

Asiakastietojärjestelmän ja työnhakijoiden informoinnin toimivuutta on tarpeellista arvioida

TE-asiantuntijat kokivat ongelmaksi, että he eivät saa tai hahmota URA-järjestelmästä tai työllistymissuunnitelmasta riittävää tietoa asiakkaan elämäntilanteesta tai rajoitteista, joita osa-aikaisen tai tilapäisen työn vastaanottamiseen liittyy. Tämä hidastaa ja vaikeuttaa työtarjouksen tekemisen kannalta tarvittavien tietojen selvittämistä.

Työnhakijat eivät myöskään aina hahmota TE-palvelun, Kelan ja työttömyyskassojen roolitusta etuuksista tiedottamisessa tai niiden maksatuksessa. TE-asiantuntijoiden työaika kuluu siksi neuvontaan etuuksista, kun pitäisi palvella työnhaussa. **Tiedotuksen koordinointi ja toimijoiden välisen keskustelun avaaminen voisivat selkeyttää ja tehostaa tiedottamista. Tarpeen olisi myös työntekijöiden informoinnin arviointi, myös selkokieli- ja monikielisyden kannalta. Etenkin nuorten ja maahanmuuttaja-asiakkaiden on vaikea hahmottaa työttömyysturva- ja palvelujärjestelmän piirteitä ja työttömän työnhakijan velvollisuuksia.**

Työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä ei aiemmin tunnustamattomia ongelmia

Tutkimuksen työnantajakyselyn perusteella lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä ei ole aiemmin tunnustamattomia ongelmia. Osa työnantajista ei kuitenkaan tunne työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä lainkaan. Lisäksi osalla työnantajista on vaikeuksia tulkita lainsäädäntöä esimerkiksi lisätyön jakamiseen liittyvissä tilanteissa. Samoja ongelmia on tunnistettu myös aikaisemmissa arvioinneissa.

Tiedottaminen työnantajan lisätyön tarjoamisvelvoitteesta olisi selkeä keino parantaa työnantajien tietämystä. Toimijoina tiedottamisessa voisivat olla etenkin eri työnantajajärjestöt.

Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

- Pakollisiin tietoihin, joita työnantajat jo nyt ilmoittavat tulorekisteriin, lisättäisiin kaikki ne tiedot, joita eri etuudenkäsittelijät eli Kela ja työttömyyskassat tarvitsevat työttömyysturvaa koskevien etuuspäätösten ratkaisuisissa.
- Palveluihin pääsyn ehtojen tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistaminen TE-toimistojen ja kuntakokeilujen välillä sekä osa-aikatyössä oleville työnhakijoille kohdennettavien, ajasta riippumattomien palveluiden kuten verkossa toteutettavien palveluiden lisääminen.
- Sosiaaliturvaa koskevan tiedotuksen koordinointi ja toimijoiden välisen keskustelun avaaminen voisivat selkeyttää ja tehostaa tiedottamista. Tarpeen olisi myös työntekijöiden informoinnin arviointi, myös selkokieliisyyden ja monikieliisyyden kannalta. Etenkin nuorten ja maahanmuuttaja-asiakkaiden on vaikea hahmottaa työttömyysturvaetus- ja palvelujärjestelmän piirteitä ja työttömän työnhakijan velvollisuuksia.
- Tiedottaminen työnantajan lisätyön tarjoamisvelvoitteesta olisi selkeä keino parantaa työnantajien tietämystä. Toimijoina tiedottamisessa voisivat olla etenkin eri työnantajajärjestöt.

Lisälukemista

Kauhanen, M., Ojala, S., Mäkinen, N., Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2022), Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:25. Valtioneuvoston kanslia.

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-032-5>.

Lisätietoja:

Johtava tutkija Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus LABORE. merja.kauhanen@labore.fi, p. 0400 287 061.

Tenure-track tutkija Satu Ojala, Tampereen yliopisto. satu.ojala@tuni.fi, p.050 318 6176.

Tutkimusprofessori Tomi Kyyrä, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. to-mi.kyyra@vatt.fi, p. 0295 519 427.

Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Päivi Haavisto-Vuori

Työ- ja elinkeinoministeriö paivi.haavisto-vuori@gov.fi

Labore  Tampereen yliopisto

VATT

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet