

**Työvoimatoimistojen
tehtävät työttömyys-
etuuksien hallinnoinnissa
ja valvonnassa**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 109/2005

Työvoimatoimistojen tehtävät
työttömyysetuuksien hallinnoinnissa
ja valvonnassa



EDITA PRIMA OY

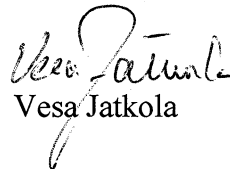
VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 391/54/04
20.10.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40204) työvoimatoimistojen tehtäviä työttömyysetuuk-
sien hallinnoinnissa ja valvonnassa koskeneen tarkas-
tuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työministeriölle sekä valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Tarkastaja



Anne Karlin-Vartiovaara

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	10
1 JOHDANTO	13
1.1 Tarkastuksen tausta ja tavoitteet	13
1.2 Tarkastusaiheen kannalta merkittävät kannanotot, tutkimukset ja selvitykset.....	15
2 TARKASTUSASETELMA	18
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	18
2.1.1 Säädösperusta	18
2.1.2 Valtiontaloudellinen merkitys	19
2.1.3 Vastuuviranomaiset.....	21
2.1.4 Tarkastuksen kohdentuminen.....	26
2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuksen rajaus	31
2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	34
3 TARKASTUSHAVAINNOT	35
3.1 Työttömyysetuuksien hallinnointi	35
3.1.1 Järjestelmän kehitys	35
3.1.2 Työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen	39
3.1.3 Työttömän työnhakija-asiakkaan neuvonta.....	46
3.1.4 Työvoimatoimistojen palvelukyky.....	48
3.2 Työttömyysetuuksien valvonta	52
3.2.1 Työvoimatoimistojen tehtävät etuuksien saajien valvonnassa	52
3.2.2 Viranomaisyhteistyö ja työnjako.....	56
3.2.3 Työvoimatoimistojen valvonnan välineet	60
3.2.4 Korvauksettomat määrääjat eli karenssit.....	71
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	75

LÄHTEET.....	79
LIITTEET.....	86

TYÖVOIMATOIMISTOJEN TEHTÄVÄT TYÖTTÖMYYSETUUKSIEN HALLINNOINNISSA JA VALVONNASSA

Työttömyysturvan tarkoituksena on korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja siten turvata työttömän työnhakijan mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa työmarkkinoille pääsyn tai paluun edellytyksiä. Työttömyysetuudet (peruspäiväraha, työmarkkinatukin ja ansiopäiväraha) ovat merkittäviä myös valtiontalouden kannalta. Esimerkiksi vuonna 2003 työmarkkinatuen menot muodostivat yli puolet työministeriön budjetista ja passiiviajan turvan menot olivat yhteensä noin 2 210 milj. euroa.

Työttömyysturvan toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää ylimpänä viranomaisena työvoimapolitiittisten asioiden osalta työministeriö ja toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveystoimiministeriö. Myös työttömyysetuuksien toimeenpano on kaksijakoinen. Ennen etuuden maksamista työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa maksuviranomaisia sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon hakijan työvoimapolitiittisten edellytysten täytymisestä ja siltä osin oikeudesta etuuteen. Maksuviranomaistehtäviä puolestaan hoitavat etuudesta riippuen Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistot sekä työttömyyskassat.

Työvoimatoimistot toimivat paikallistasolla lähellä asiakkaitaan ja palvelevat laajaa ja heterogeenistä asiakaskuntaansa monipuolisesti. Lausunnonannon ja informoinnin lisäksi työvoimatoimistot valvovat työttömien työnhakija-asiakkaidensa työvoimapolitiittisten edellytysten täytymistä eli työmarkkinoiden käytettävissä oloa ja osin myös aktiivisuutta työnhaussa tai työllistymisedellytysten parantamisessa. Niillä on käytössään erilaisia valvonnan mahdollistavia välineitä.

Tarkastuksessa on arvioitu työvoimatoimistojen roolin tarkoituksenmukaisuutta useita eri toimijoita sisältävässä työttömyysetuuksien hallinnointijärjestelmässä ja erityisesti etuuksia saavien henkilöasiakkaiden valvonnassa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että työttömyysturvan toimeenpanon osalta kaksijakoinen järjestelmä näyttäytyy asiakaspalvelun näkökulmasta ongelmallisena ja on yhden luukun periaatteen vastainen. Kaksijakoisuus johtaa lisäksi siihen, että viranomaiset tekevät työttömyysetuuksiin liittyen osin päällekkäistä työtä. Toimeenpanon erityispiirteistä ja ongelmista huolimatta järjestelmä on kuitenkin toiminut kohtuullisen hyvin.

Maksuviranomaisia sitovan lausunnonannon vuoksi työvoimatoimistojen rooli etuuksien hallinnointijärjestelmässä on hyvin korostunut. Vuonna 2003 työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin noin 1,76 miljoonaa kappaletta, keskimäärin kuusi jokaista työtöntä kohden. Käytössä oli lähes 80 eri lausuntokoodia. Työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen merkityksestä ja tarpeellisuudesta on työhallinnossa kuitenkin eriäviä näkemyksiä. Työvoimatoimistojen työttömyysetuuksiin liittyviä tehtäviä tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan ja kohdentamaan resursseja painokkaammin toiminnan ydinalueille: työvoimapalveluihin ja työnvälitykseen.

Työvoimatoimistot joutuvat toimimaan ristiriitaisten tuloksellisuusvaatimusten kuten asiakastyytyväisyyden ja työttömiin työnhakija-asiakkaisiin kohdistuvan kontrolloinnin ristipaineessa. Tässä tilanteessa toimistojen lakisääteinen valvontatehtävä on jäänyt jossain määrin taka-alalle. Toimistojen pyrkimys palvella asiakkaitaan voi toisinaan johtaa jopa työttömyysturvan tarkoituksen kannalta epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Työttömien työnhakijoiden informointiin oikeuksiin kytkeytyvistä velvollisuuksista ja velvollisuuksien toteutumisen valvontaan tuleekin kiinnittää erityistä huomiota.

Valvontajärjestelmän toimivuutta on parannettu muun muassa työhallinnon, Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen välisellä tietojenvaihdon kehittämisprojektilla. Työvoimatoimistoissa valvonnan painopistettä on siirretty korostuneemmin aktiivisen työnhaun kontrolloinnin suuntaan. Aktiivisen työnhaun seurannan tehostaminen on kuitenkin yhä tarpeen. Tämä on mahdollista erityisesti työnhakusuunnitelmien käytön ja niiden sisällön sekä toteuttamisen seurannan jäntevöittämisen kautta. Seurannan parantaminen on mahdollista myös työnhaun uusimisväliä ja samassa yhteydessä palvelutarjontaa tiivistämällä sekä kehittämällä yhteistyötä työnantaja-asiakkaiden suuntaan.

Työttömien työnhakijoiden työmarkkinoiden käytettävissä oloa voidaan testata luontevasti muun muassa työhön tai toimenpiteeseen

osoituksin. Työvoimatoimistojen asiakaspalvelutehtävien ja työnantaja-asiakkaiden palvelutarpeiden korostumisesta sekä ns. tiedottavaan työnvälitykseen siirtymisestä johtuen osoitukset ovat kuitenkin vähentyneet. Tarkastusvirasto katsoo, että työministeriön tulisikin arvioida työn tarjoamiseen liittyviä työkäytäntöjä uudelleen. Tämä edistäisi myös työttömyysturvan tarkoituksen toteutumista.

ARBETSKRAFTSBYRÅERNAS UPPGIFTER INOM FÖRVALTNINGEN OCH ÖVERVAKNINGEN AV ARBETSLÖSHETFÖRMÅNER

Ändamålet med arbetslöshetsskyddet är att kompensera ekonomiska förluster som beror på arbetslöshet och sålunda trygga den arbetslösa arbetssökandens möjligheter att söka arbete och förbättra förutsättningarna för inträde eller återinträde på arbetsmarknaden. Arbetslöshetsförmånerna (grunddagpenning, arbetsmarknadsstöd och inkomstrelaterad dagpenning) är betydelsefulla också med tanke på statsfinanserna. Exempelvis år 2003 utgjorde utgifterna för arbetsmarknadsstödet över hälften av arbetsministeriets budget, och utgifterna för skydd under passiv tid var totalt ca 2 210 milj. euro.

Verkställigheten av arbetslöshetsskyddet leds, styrs och utvecklas som högsta myndighet i fråga om arbetskraftspolitiska ärenden av arbetsministeriet, och i fråga om ärenden med anknytning till utkomstskyddet av social- och hälsovårdsministeriet. Också verkställigheten av arbetslöshetsförmånerna är tudelad. Före förmånen utbetalas ger arbetskraftsbyrån eller arbetskraftskommissionen ett för de betalande myndigheterna bindande arbetskraftspolitiskt utlåtande angående det, huruvida sökandens arbetskraftspolitiska förutsättningar är uppfyllda, och till denna del om rätten till förmånen. Uppgifterna som betalande myndighet handhas för sin del beroende på förmånen av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer samt arbetslöshetskassorna.

Arbetskraftsbyråerna fungerar på det lokala planet nära sina klienter och betjänar sin breda och heterogena klientkrets på ett mångsidigt sätt. Förutom att arbetskraftsbyråerna ger utlåtanden och information övervakar de att deras arbetslösa arbetssökande klienters arbetskraftspolitiska förutsättningar är uppfyllda, dvs. att klienterna står till arbetsmarknadens förfogande, och delvis också deras aktivitet i att söka jobb eller förbättra sina förutsättningar för sysselsättning. De har till sitt förfogande olika instrument som möjliggör övervakningen.

Vid revisionen har granskats ändamålsenligheten för arbetskraftsbyråernas roll i systemet för förvaltning av arbetskraftsförmå-

nera, med dess flera olika aktörer, och i synnerhet i övervakningen av de personklienter som erhåller förmåner.

På basis av revisionen kan konstateras att i verkställigheten av arbetslöshetsskyddet ter sig det tudelade systemet problematiskt från kundservicens synpunkt och strider mot principen om en enda lucka. Tudelningen leder dessutom till att myndigheterna delvis utför överlappande arbete i anknytning till arbetslöshetsförmånerna. Trots verkställighetens särdrag och problem har systemet emellertid fungerat skäligen väl.

På grund av de utlåtagen som binder de betalande myndigheterna är Arbetskraftsbyråernas roll mycket betonad i systemet för förvaltning av förmånerna. År 2003 gavs ca 1,76 miljoner Arbetskraftspolitiska utlåtagen, i medeltal sex stycken per varje arbetslös. I användning var nära 80 olika utlåtanekoder. Inom Arbetskraftsförvaltningen råder emellertid delade meningar om betydelsen och behovet av att ge Arbetskraftspolitiska utlåtagen. Strävan borde vara att förenkla Arbetskraftsbyråernas uppgifter med anknytning till arbetslöshetsförmånerna och mera eftertryckligt inrikta resurserna på verksamhetens kärnområden: Arbetskraftsservice och Arbetsförmedling.

Arbetskraftsbyråerna har att fungera under ett korstryck av motstridiga resultatkrav, såsom klienternas belåtenhet och den kontroll som riktar sig mot de arbetslösa arbetssökande klienterna. I denna situation har byråernas lagstadgade övervakningsuppgift i viss mån hamnat i bakgrunden. Byråernas strävan att betjäna sina klienter kan emellanåt rentav leda till ett oändamålsenligt slutresultat med tanke på syftet med arbetslöshetsskyddet. Särskild uppmärksamhet bör därför ägnas åt att informera de arbetslösa arbetssökandena om de skyldigheter som anknyter till rättigheterna och åt att övervaka att dessa skyldigheter blir uppfyllda.

Övervakningssystemets funktion har förbättrats bl.a. med ett projekt för utvecklande av informationsutbytet mellan Arbetsförvaltningen, Folkpensionsanstalten och Arbetslöshetskassorna. Vid Arbetskraftsbyråerna har tyngdpunkten i övervakningen mera betonat förskjutits i riktning mot en kontroll av det aktiva arbetssökandet. Det är emellertid alltså av nöden att effektivisera uppföljningen av det aktiva sökandet efter arbete. Detta är möjligt i synnerhet med en kraftfullare uppföljning av jobbsökarplanerna, deras innehåll och förverkligande. Det är också möjligt att förbättra uppföljningen genom att göra tidpunkterna för förnyande av arbetssökandet och i

detta sammanhang utbudet av tjänster tätare samt genom att utveckla samarbetet med arbetsgivarkunderna.

Att de arbetslösa arbetssökandena står till arbetsmarknadens förfogande kan på ett naturligt sätt testas bl.a. genom att de anvisas arbete eller arbetskraftspolitiska åtgärder. På grund av att Arbetskraftsbyråernas kundserviceuppgifter och arbetsgivarkundernas servicebehov har accentuerats, har anvisningarna emellertid minskat i antal. Revisionsverket anser att arbetsministeriet borde ompröva den praxis i arbetet som anknyter till erbjudande av arbete. Detta skulle även främja att arbetslöshetsskyddets ändamål förverkligas.

1 JOHDANTO

1.1 TARKASTUKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET

Suomen perustuslain (731/1999) 18 §:ssä on säädetty oikeudesta työhön. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta.

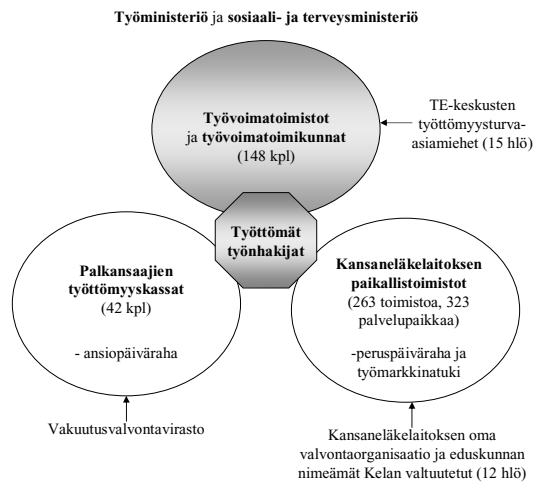
Työttömän työnhakijan toimeentulo työttömyyden aikana turvataan kolmella etuudella: peruspäivärahalla, työmarkkinatuella tai ansiopäivärahalla. Työttömyysturva on ns. syyperusteista ja pitkälti vastikkeellista sosiaaliturvaa työttömyysturvajärjestelmän muodosta riippumatta. Turvan tarkoituksena on korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja siten turvata työttömän työnhakijan mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa työmarkkinoille pääsyn tai paluun edellytyksiä.

Ennen työttömyysetuuden maksamista työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa maksuviranomaisia sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon hakijan oikeudesta etuuteen. Vuonna 2003 työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin noin 1,76 miljoonaa kappaletta. Työttömyysetuuteen on oikeus työttömällä työnhakijalla, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole tarjolla työtä tai jota ei voida osoittaa koulukseen taikka muuhun työllistymisedellytyksiä parantavaan toimenpiteeseen.

Työttömyysetuudet ovat rahallisesti merkittäviä niin saajiensa näkökulmasta kuin myös valtiontalouden kannalta. Etuuksien rahoitus tapahtuu pitkälti valtion budjetista kahden vastuuministeriön, työministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, pääluokkien kautta. Vuonna 2003 työttömyysetuusmenot olivat yhteensä noin 2 713 milj. euroa, josta passiiviajan¹ turvan osuus oli yhteensä noin 2 210 milj. euroa. Työmarkkinatuen menot muodostivat yli puolet työministeriön budjetista.

¹ *Eli ajan, jolloin henkilö on ainoastaan työttömänä työnhakijana olematta missään toimenpiteessä. Ks. myös muut käsitteet ja määritelmät liitteessä 1.*

Työttömyysturvan keskeisiä toimeenpanijoita ja valvojia ovat työvoimatoimistojen ja niiden yhteydessä toimivien työvoimatoimikuntien lisäksi maksuviranomaistehtäviä hoitavat Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistot sekä työttömyyskassat. Lisäksi työministeriö ja TE-keskusten työttömyysturva-asiamiehet valvovat työttömyysturvan saamisen ja maksamisen edellytyksenä olevien työvoimapolitiittisten lausuntojen lainmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta. Työttömyyskassoja valvoo puolestaan sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva Vakuutusvalvontavirasto ja Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoja sen oma valvontaorganisaatio. Seuraavaan kuvioon on koottu tarkastuksen kannalta keskeisimmät toimijat.²



Kuvio 1. Työttömyysturvan toimeenpanijat.

Julkisen työvoimapalvelun ydintehtävän on edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Työvoimatoimistot vastaavat julkisten työvoimapalvelujen toteuttamisesta ja toimivat paikallistasolla lähellä asiakkaitaan ja paikallisia työmarkkinoita. Ne palvelevat kaikkia työttömyysetuuksiin oikeutettuja työttömiä työnhakijoita laaja-alaisesti niin etuuksiin kuin työnhakuun liittyvissä asioissa. Asiakaspalvelutehtäviensä lisäksi toimistoilla on velvollisuus valvoa työttömien

² Lukumäärätiedot perustuvat tarkastuksen kannalta keskeisen vuoden 2003 tilanteeseen.

työnhakijoiden työvoimapoliittisten edellytysten täyttymistä. Työvoimatoimistojen asiakaskuntaan kuuluvat työttömien työnhakija-asiakkaiden lisäksi myös muut työnhakijat ja työnantajat. Vuoden 2003 aikana työvoimatoimistoissa oli työnhakijana 808 800 henkilöä, joista työttömiä 572 500. Työttömyysetuuksia sai vuoden 2003 aikana yhteensä 592 747 henkilöä.

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää työvoimatoimistojen roolin tarkoituksenmukaisuutta useita eri toimijoita sisältävässä työttömyysetuuksien hallinnointijärjestelmässä ja erityisesti etuuksien saajien valvonnassa. Tarkastuksessa ei oteta kantaa koko hallinnointi- ja valvontajärjestelmän toimintaan, joskin joitakin näkökulmia ja kehittämistarpeita tähän liittyen on mahdollista tuoda esiin. Aihealueen ongelmia tarkastellaan tasolla, jolla hallinto kohtaa työttömän työnhakija-asiakkaan.

1.2 TARKASTUSAIHEEN KANNALTA MERKITTÄVÄT KANNANOTOT, TUTKIMUKSET JA SELVITYKSET

Työttömyysturvan hallinnoinnin ja etuusjärjestelmän valvonnan toimivuutta on tarkasteltu melko vähän. Työvoimatoimistojen näkökulmasta asiaa on käsitelty vain muutamissa tutkimuksissa. Työttömyyden yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi työvoimatoimistojen roolin tarkastelu myös näiden tehtävien osalta on tarpeen.

Työhallinnon vuosia 2001-2003 koskevan strategian keskeisiin linjauksiin kuuluivat muun muassa työvoiman saatavuuden turvaaminen, työvoiman kysynnän tukeminen, työhön menon kannustavuuden lisääminen ja työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäiseminen.³ Tarkastusaiheen kannalta merkittäviä kannanottoja on esitetty myös vuoden 2003 jälkipuoliskolla käynnistetyssä hallitusohjelman mukaisessa työllisyyden politiikkaohjelmassa, jonka painopiste on rakenteellisen työttömyyden alentamisessa ja työvoiman tarjonnan edistämisessä. Työllisyysohjelma toteutetaan neljänä osahankkeena,

³ Vuoden 2003 lopussa julkistettiin lisäksi uusi Työpolitiikan strategia 2003-2007-2010, joka on laadittu horisontaaliseksi, useiden hallinnonalojen toimenpiteitä sisältäväksi ohjelmaksi.

joista kaksi tarkastukseen liittyvää ovat julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistaminen sekä työmarkkinatuen aktiivikäytön lisääminen. Näiden strategisten tavoitteiden myötä nousevat esiin muun muassa tarpeet korostaa työvoimatoimistojen ydintehtäviä ja siirtää niiden suorittaman valvonnan painopistettä korostetummin aktiivisen työnhaun suuntaan. Kyseisiä teemoja on käsitelty myös työvoimapolitiikan uudistamistyön yhteydessä.

Tarkastusaiheen kannalta merkittävistä tutkimuksista, selvityksistä, muistioista ja muista raporteista mainittakoon vastuuministeriöiden koordinaatiotyöryhmän vuonna 1997 julkaisema työryhmämuistio, Stakesin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen vuonna 1999 julkaisema sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskenut tutkimus, työhallinnon vuonna 1994 julkaisema työttömyysturvan vuotoja ja väärinkäytöksiä koskenut työryhmämuistio, työhallinnon vuonna 2001 julkaisema työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamista koskenut selvitys, työministeriön ohjaus- ja tavoitetyöryhmän vuonna 2004 antama raportti, työministeriön vuosien 2003 ja 2004 koskevat työllisyyskertomukset, työhallinnon vuonna 2005 julkaisema työmarkkinatuen aktivointia koskenut työryhmämuistio sekä samana vuonna ilmestynyt työpoliittinen Työttömät ja palvelutarvetutkimus.

Stakesin sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskeneessa tutkimuksessa todetaan, että viranomaisten tietoon tulleista sosiaaliturvaetuuksien väärinkäytöksistä merkittävä osa liittyy juuri työttömyysturvaan. Siinä todetaan myös, että Kansaneläkelaitoksen osalta noin 70 % etuuksien väärinkäytöksistä on työttömyysturvassa, lähinnä työmarkkinatuessa. Viranomaisten arvion mukaan kuitenkin vain noin neljännes väärinkäytöstapauksista tulee ilmi. Ilmi tulleiden väärinkäytösten taloudelliseksi arvoksi on arvioitu noin 5,6 milj. euroa vuodessa. Vaikka etuusväärinkäytökset ovat taloudelliselta merkitykseltään melko vähäisiä, niiden periaatteellinen merkitys voi olla suuri.⁴

Työhallinnon vuonna 1994 julkaisema työttömyysturvan vuotoja ja väärinkäytöksiä koskenut työryhmämuistio samoin kuin vastuuministeriöiden koordinaatiotyöryhmän vuonna 1997 julkaisema työ-

⁴ *Vaikka kyse ei olisikaan erityisen suurista summista, nämäkin vähentävät verotuloja ja sosiaaliturvamaksutuloja. Paljastumatta jääneiden suuri osuus taas on omiaan heikentämään järjestelmän yleistä uskottavuutta.*

ryhmämuistio sivuavat tarkastusaihetta läheisesti, mutta niiden jälkeen on tapahtunut ja tehty paljon muutoksia. Työvoimapolitiikan uudistuksen myötä työvoimatoimistojen ydintehtävien määrittystä on pyritty täsmentämään ja työnhakijoiden aktiivisen työnhaun velvoitetta korostamaan. Valtionhallinnon tilivelvollisuus-uudistuksen myötä myös työhallinnon tuloksellisuudesta raportoinnin merkitys on korostunut.

Työministeriön julkaisemat työllisyyskertomukset antavat kattavan kuvan hallitusohjelmaankin sisältyvien työllisyyden hoidon linjausten toimeenpanosta ja toteutumisesta juuri tarkasteltavana ajankohtana. Työhallinnon tuore työmarkkinatuen aktivointia koskenut työryhmämuistio puolestaan korostaa nimensä mukaisesti painopisteen siirtämistä aktiivisen työnhaun valvontaan. Työttömät ja palvelutarve -tutkimus taas taustoittaa tarkastuksessa käsiteltävien työnhakusuunnitelmien valvonnallista merkitystä.

Työttömyysturvaan suoranaisesti liittyviä tarkastuksia ei ole tarkastusvirastossa tehty, mutta esimerkiksi tarkastuksessa 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa käsitellään osin samaa aihepiiriä. Kyseistä tarkastusta onkin käytetty tämän tarkastuksen tukimateriaalina. Myös tarkastuskertomus 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa sivuaa nyt tarkastettavaa aihetta.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSKOHTTEEN KUVAUS

Tarkastus kohdistuu työvoimatoimistojen rooliin työttömyysetuuk-sien hallinnointijärjestelmässä ja erityisesti etuuksien saajien val-vonnassa. Tässä luvussa kuvataan aluksi tarkastusaiheen säädöspe-rustaa, valtiontaloudellista merkitystä, vastuuviranomaisia ja tarkas-tuksen kohdentumista. Pääkysymys ja konkreettiset tarkastuskysy-mykset sekä tarkastuksen rajaus tulevat esiin luvussa 2.2. Lopuksi luvussa 2.3 esitellään tarkastuksen aineistot ja menetelmät. Keskei-simmät tarkastuksessa käytetyt käsitteet ja määritelmät on koottu liitteeseen 1.

2.1.1 Säädösperusta

Suomen perustuslain (731/1999) 2 luvun 18 §:ssä on säädetty oi-keudesta työhön. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden varal-ta. Perustoimeentulo turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmark-kinatuella tai työttömyyskassassa vakuutettuina oleville ansiopäivä-rahalla.

Vuoden 2003 alusta voimaan tulleeseen työttömyysturvalakiin (1290/2002) yhdistettiin muun muassa aiemmin erillään olleet työt-tömyysturvalaki ja työmarkkinatuesta annettu laki. Työttömyys-etuudet ovat monin tavoin sidoksissa työhallinnon työvoimapoliitti-siin toimenpiteisiin, ja työvoimapolitiikkaa koskeva laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) liittyykin kiinteästi työttömyystur-valakiin. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain tarkoituksena on edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Työttömyysturvalain mu-kaan työttömyysturvan tarkoituksena on puolestaan korvata työttö-myydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä, ja siten turvata työt-tömän työnhakijan mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa työ-markkinoille pääsyn tai paluun edellytyksiä.

Työttömyysturvalain mukaan työttömyysetuuteen on oikeus koikaikatyötä vailla olevalla ja sitä hakevalla työttömällä työnhakijalla, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole tarjolla työtä tai ei voida osoittaa koulutusta. Työttömyysetuuden maksamiseksi työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa maksuviranomaisia sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon työttömän työnhakijan työvoimapolitiittisten edellytysten täyttymisestä.⁵ Työttömällä työnhakijalla on oikeus työvoimapalveluihin ja muun muassa työnhakusuunnitelmaan. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan yksilöity työnhakusuunnitelma on pääsääntöisesti laadittava viimeistään työttömyyden kestettyä yhtäjaksoisesti viisi kuukautta. Etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työnhakuaan tukeviin sekä työmarkkinavalmiuksiaan ja työllistymistään edistäviiin palveluihin ja toimenpiteisiin. Näistä ja muista työnhakuprosessiin liittyvistä asioista on siis säädetty pääsääntöisesti työttömyysturvalaissa ja julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa. Lisäksi vastuuministeriöt ja Kansaneläkelaitos ovat antaneet menettelytapaoheja, joista tarkastuksen kannalta keskeisimmät työministeriön ohjeet on lueteltu tarkastuksen lähteissä.

Kansaneläkelaitoksen ja sosiaali- ja terveysministeriön väliset perusturvaan liittyvät veloitteet on kirjattu työttömyysturvalakiin, lakiin työttömyysetuuksien rahoituksesta (555/1998 ja 1301/2002) sekä asetukseen työttömyysturvalain täytäntöönpanosta (1330/2002) ja työttömyysetuuksien rahoituksesta (1176/1998). Työministeriön ja Kansaneläkelaitoksen välistä maksuliikennettä säädellään työttömyysturvalaissa, työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa sekä näihin liittyvissä asetuksissa. Työttömyyskassoja koskee työttömyyskassalaki (603/1984) ja asetus lain täytäntöönpanosta (272/2001).

2.1.2 Valtiontaloudellinen merkitys

Vuonna 2003 passiiviajan työttömyysturvaa maksettiin kolmen etuuden muodossa yhteensä noin 2 210 milj. euroa. Seuraavasta tau-

⁵ Ks. liite 2.

lukosta ilmenevät eri etuuslajit, niiden yleiset ehdot sekä saaja- ja euromäärät vuonna 2003.

Taulukko 1. Etuudet, niiden saajat ja määrät.

Etuudet	Saajat (hlö)	Määrät (milj. €)
Peruspäiväraha (keskimäärin 22,50 €/päivä, työssä- oloehto, saantiaika enintään 500 mak- supäivää)	51 343	111,3
Työmarkkinatuki (keskimäärin 23,80 €/päivä ylläpitokor- vauksineen, tarveharkintainen etuus, ei työssäoloehto, saantiaika rajoittama- ton)	255 437	738,1
Ansiopäiväraha (keskimäärin 43,75 €/päivä, työssä- oloehto ja työttömyyskassan jäse- nyysehto, saantiaika enintään 500 mak- supäivää)	285 967	1 360,6

Valtio rahoittaa työmarkkinatuen kokonaan ja suurimman osan peruspäivärahasta. Lisäksi valtio rahoittaa työttömyyskassojen maksamista ansiosidonnaisista etuuksista peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Liitteessä 3 kerrotaan rahoitusosuuksista tarkemmin.

Työttömyysturvan toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää ylimpänä viranomaisena toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja työvoimapolitiittisten asioiden osalta työministeriö. Seuraavasta taulukosta ilmenevät vastuuministeriöiden pääluokissa 33 ja 34 työttömyysturvaan osoitetut vuosien 2003 ja 2004 talousarvioesityksien mukaiset määrärahat.

Taulukko 2. Vuosien 2003 ja 2004 määrärahat.

Vastuuministeriöiden määrärahat	Määrät (milj. €)	
	2003	2004
33. STM:n hallinnonala yhteensä	8 516,7	9 412,2
17. Työttömyysturva yhteensä	686,2	694,0
17.50. Valtionosuus työttömyyskassoille (arviomääräraha)	574,0	576,0
17.51. Työttömyysturvalain mukainen perusturva (arviomääräraha)	97,0	89,0
34. TM:n hallinnonala yhteensä	2 162,9	2 314,9
06. Työvoimapolitiikan toimeenpano yhteensä	1 783,5	1 917,6
06.52. Työmarkkinatuki (arviomääräraha)	1 034,0	1 080,1

Taulukosta ilmenee, että esimerkiksi Kansaneläkelaitokselle ohjattava työmarkkinatuki muodostaa noin puolet koko työministeriön hallinnonalan menoista. Kansaneläkelaitokselle sosiaali- ja terveysministeriön kautta ohjattava työttömyysturvalain mukainen perusturva, joka on muun muassa mitoituksensa osalta kytköksissä työmarkkinatukeen, on määrältään huomattavasti tätä pienempi.⁶ Vuoden 2003 talousarvioesityksen mukaan työvoima-asiain paikallishallinnon toimintamenot (mom. 34.06.21) olivat 118,4 milj. euroa ja vuonna 2004 137,6 milj. euroa. Työttömyysetuuksien hallinnointiin ja valvontaan käytetyistä resursseista ja kustannuksista ei ole kuitenkaan eriteltyä tietoa.

2.1.3 Vastuuviranomaiset

Vastuuministeriöiden työttömyysturvan johto-, ohjaus- ja kehittämistehtävien toteuttamiskeinot ja -mahdollisuudet vaihtelevat huo-

⁶ *Momenttien 33.17.51 ja 34.06.52 rinnakkainen tarkastelu talousarviossa olisi informatiivista. Työmarkkinatuen momenttiperusteluissa ei kuitenkaan mainita määrärahan yhteyttä työttömyysturvalain mukaiseen perusturvaan eikä kuvata valtionapujärjestelmää ja sen toimeenpanon jakautumista kolmelle eri taholle. Luvun 33.17 ja momentin 33.17.51 selvitysosissa yhteys momenttiin 34.06.52 mainitaan.*

mattavasti hallinnonalojen sisällä riippuen siitä, mihin toimijaan niitä kohdistetaan. Sosiaali- ja terveysministeriön Kansaneläkelaitokseen kohdistettavissa olevat ohjaus- ja valvontakeinot ovat hyvin rajalliset ja rajoittuvat muodollisesti etuuslainsäädäntöön. Ministeriöllä ei ole ohjausmahdollisuuksia muun muassa etuuksien toimeenpanoon liittyen. Tämä johtuu Kansaneläkelaitoksen perustuslaissa määritetystä itsenäisestä asemasta.⁷

Sosiaali- ja terveysministeriö on eriyttänyt sääntelyä ja valvontaa siirtämällä ansiopäivärahaan liittyvää ohjaus- ja valvontatoimintaa Vakuutusvalvontavirastolle, joka on valvonut vuodesta 2001 alkaen muiden tehtäviensä lisäksi myös työttömyyskassojen toimintaa työttömyysetuuksien toimeenpanossa.

Lakimuutosten osalta vastuuministeriöt tekevät yhteistyötä paitsi lain valmisteluvaiheessa myös sen toimeenpanovaiheessa. Tärkeää ohjeistukseen liittyvää yhteistyötä tehdään esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön epävirallisessa yhteistyöelimessä, työjaostossa, jossa myös työministeriöllä on edustaja. Jaostossa käsitellään Vakuutusvalvontaviraston sosiaali- ja terveysministeriölle valmistelemat ohjeet ja työministeriön työttömyysturva- ja vuorotteluvapaaasioita koskevat ohjeet ennen niiden antamista.⁸ Myös Kansaneläkelaitoksella on edustaja jaostossa, vaikka sen ohjeita ei työjaostossa käsitelläkään. Työministeriö on jäsenenä myös Vakuutusvalvontaviraston työttömyysetuuksien valvonnan neuvottelukunnassa. Kansaneläkelaitoksen kanssa työministeriö tekee yhteistyötä erityisesti

⁷ *Perustuslain (731/1999) 36 §:n mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 1 luvun 1 §:ssä säädetään, että Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat valtuutetut. Kansaneläkelaitos on perusturvan osalta pitkälti itse vastannut järjestelmän toimivuuden seurannasta, paikallistoimistojen ohjaamisesta ja ohjeistuksesta sekä niiden yhdenmukaisen toiminnan valvomisesta. Kokonaisnäkemystä ja yhdenmukaisuutta työttömyysturvan valvontaan pyritään kuitenkin löytämään yhteistyön kautta. Vakuutusvalvontaviraston yhteydessä toimii työttömyysetuuksien valvonnan neuvottelukunta, jossa on edustaja myös Kansaneläkelaitoksesta. Kansaneläkelaitoksella on myös oma työttömyysturva-asiain neuvottelukunta, joka tosin kokoontuu harvemmin ja on luonteeltaan epävirallisempi. Lisäksi Kansaneläkelaitoksella on edustaja sosiaali- ja terveysministeriön työjaostossa, vaikka sen ohjeita ei jaostossa käsitelläkään.*

⁸ *Ainakin osa työministeriön uusimmista ohjeista on käsitelty myös työttömyyskassojen yhteisjärjestön (TYJ:n) ohjetyöryhmässä.*

lainvalmisteluun ja työttömyysturvan toimeenpanoon liittyvissä asioissa.⁹ Sillä on myös edustaja Kansaneläkelaitoksen työttömyysturva-asiain neuvottelukunnassa.

Työhallinnon organisaatio ja siihen liittyvä ohjausjärjestelmä on kolmiportainen. Työministeriö ohjaa¹⁰ julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaavia työvoimatoimistoja kauppa- ja teollisuusministeriön organisaatioon kuuluvien TE-keskusten työvoimaosastojen kautta. Viidentoista TE-keskuksen työvoimaosastot puolestaan ohjaavat alueensa työvoimatoimistoja erityisesti tulosohjauksella. Käytännössä työministeriön ohjaustoiminta kohdistuu työvoimaosastojen lisäksi suoraan paikallisiin työvoimatoimistoihin.

Työttömyysturva-asiat on jaettu työministeriössä politiikkaosaston ja toimeenpano-osaston kesken. Osastoilla on ministeriön työjärjestyksessä määritellyt vastuut.¹¹ Julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaavan alue- ja paikallishallinnon ohjaus on ensisijaisesti toimeenpano-osaston tehtävätiimien (esimerkiksi toimentuloturvatiimin) vastuulla.

TE-keskusten työvoimapolitiittiset tehtävät on määritelty työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetussa laissa (23/1997).¹² TE-keskuksissa toimivat ministeriön määräämät työttömyysturvasiamiehet (15 henkilöä) valvovat alueensa työvoimapolitiittisten lausuntojen lainmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta.

Työvoimatoimistot vastaavat paikallistasolla työvoimapalvelujen toimeenpanosta, työllistämisestä ja työttömyyden torjunnasta. Niiden laajaan ja heterogeeniseen asiakaskuntaan lukeutuvat työttö-

⁹ Myös työhallinnon, Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen välisessä tietojenvaihtoprojektissa ja sen ohjausryhmässä on tehty yhteistyötä jo useamman vuoden ajan. Projektia käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.2.

¹⁰ Kirjallisella säädösohjauksella, tulosohjauksella ja henkilöstökoulutuksella sekä muilla vuorovaikutteisen ohjauksen menetelmillä (kuten työkokouksilla, seminaareilla ja neuvottelupäivillä sekä päivittäisellä asiantuntijatuella).

¹¹ Poliitiikkaosasto vastaa eduskunnan ja valtioneuvoston edellyttämien asioiden valmistelusta. Toimeenpano-osasto ohjaa, tukee ja johtaa alue- ja paikallishallintoa ministerin asettamien strategisten tavoitteiden mukaisesti.

¹² Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun lain 3 §:n 3 kohdan mukaan keskusten tehtävänä on, sen mukaan kuin erikseen säädetään, rahoitus-, koulutus-, kehittämis- ja muita palveluja tarjoamalla edistää työmarkkinoiden toimivuutta, työllisyyttä, työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja muutoin huolehtia työvoima-asioiden hoitamisesta.

mien lisäksi myös muut työnhakijat ja työnantajat. Työvoimatoimistot palvelevat asiakkaitaan koko maan kattavan verkoston ja laajan palveluvalikoiman avulla.¹³

Vuoden 2003 lopussa työvoimatoimistojen lukumäärä oli 148 ja niillä oli yhteensä yli 200 toimipistettä. Myös työvoimatoimistojen alaisia työnhakukeskuksia sekä työvoimatoimiston, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteisiä työvoiman palvelukeskuksia oli perustettu.¹⁴ Työvoimatoimistojen henkilömäärä vuonna 2003 oli 3 256 henkilöä, josta asiakaspalveluhenkilöstöä 2 644. Lisäksi koko työhallintoon työllisyysvaroin palkattuna oli vuoden lopussa 710 henkilöä.

Jokaisen työvoimatoimiston yhteydessä toimii alueellisen TE-keskuksen kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan nimittämä työvoimatoimikunta, joka on luonteeltaan luottamushenkilöelin. Toimikunnan puheenjohtajana toimii työvoimatoimiston virkamies ja jäseniksi nimitetään 4-8 edustajaa paikallisesti edustavimpien työmarkkinajärjestöjen esityksestä, työnantaja- ja työntekijäjärjestöistä yhtä monta (ns. kolmikanta). Toimikunnalla on lisäksi pysyviä asiantuntijoita ja työvoimatoimiston määräämä sihteeri. Toimikuntien tämän tarkastuksen kannalta keskeiset tehtävät liittyvät työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen.¹⁵

Työttömyysetuuksien maksatuksen ja ns. sosiaalipoliittisten edellytysten¹⁶ selvittämisen suorittavat peruspäivärahan ja työmark-

¹³ Esimerkiksi henkilöasiakkaiden palvelut jaetaan 1. työnhakupalveluihin, jotka sisältävät muun muassa työnvälityksen, joka on jaettu a. henkilökohtaiseen työnvälitykseen (sisältää muun muassa työnhakijaksi ilmoittautumisen, alkuinfon, työnhakuhaastattelun, osaamiskartoituksen, työnhakusuunnitelman ja työpaikkatarjoukset) ja b. työnhakuun itsepalveluna, 2. ammatillisen kehittämisen palveluihin ja 3. työllistyvyyttä ja toimeentuloa edistäviin tukipalveluihin, joita ovat muun muassa työttömyysturvaneuvonta ja työvoimapolitiittinen lausunto. Ks. myös liitetaulukko 1.

¹⁴ Palvelukeskusten lukumäärä lisääntyy 40:een vuoteen 2006 mennessä. Niihin on koottu vaikeimmin työllistyvien palvelut.

¹⁵ Lisäksi niillä on tehtäviä liittyen julkisen työvoimapolitiittisten seuraamiseen, toimeenpanoon ja kehittämiseen. Pysyvät asiantuntijat, jotka nimitetään työvoimatoimiston toiminta-alueeseen kuuluvien kuntien yhteisestä esityksestä, eivät ole läsnä työttömyysetuuksia käsiteltäessä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään työvoimatoimikunnan kokouspalkkioista ja kustannusten korvaamisesta.

¹⁶ Kuten työssäoloehdon täyttymisen, päivärahan määrän, keston ja muiden tulojen vaikutuksen.

kinatuen osalta Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistot (263 toimistoa, 323 palvelupaikkaa vuonna 2003) ja ansiopäivärahan osalta työttömyyskassalaisia tarkoitettut työttömyyskassat (42 palkansaajien työttömyyskassaa vuonna 2003). Seuraavassa taulukossa on eritelty kaksijakoisen toimeenpanon eri toimijoiden keskeisiä tehtäviä työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja etuuksien saajien valvonnassa.

Taulukko 3. Työnjako työttömyysetuuksien toimeenpanossa.

Tehtävät	Työvoimatoimistot ja työvoima-toimikunnat	Maksuviranomaiset
Työttömyysetuuksien hallinnointiin liittyvät tehtävät	<ul style="list-style-type: none"> – työvoimapolitiittisten edellytysten selvittäminen, – työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen, – asiakkaiden informointi etuuksista, niiden saamisen edellytyksistä sekä asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista 	<ul style="list-style-type: none"> – sosiaalipoliittisten edellytysten selvittäminen, – asiakkaiden informointi etuuksista, – päätökset työttömyysetuuksista ja etuuksien maksatus
Työttömyysetuuksien valvontaan liittyvät tehtävät	<ul style="list-style-type: none"> – väärinkäytösten ennaltaehkäisy, – asiakkaiden työmarkkinoiden käytävissä olon, aktiivisen työnhaun sekä työmarkkinoille pääsyn tai paluun edellytysten parantamisen valvonta, – väärinkäytösepäilyjen alustava selvittely 	<ul style="list-style-type: none"> – väärinkäytösepäilyjen selvittely, – mahdollisen rikosoikeudellisen prosessin käynnistäminen, – liikaa maksettujen etuuksien takaisinperintä

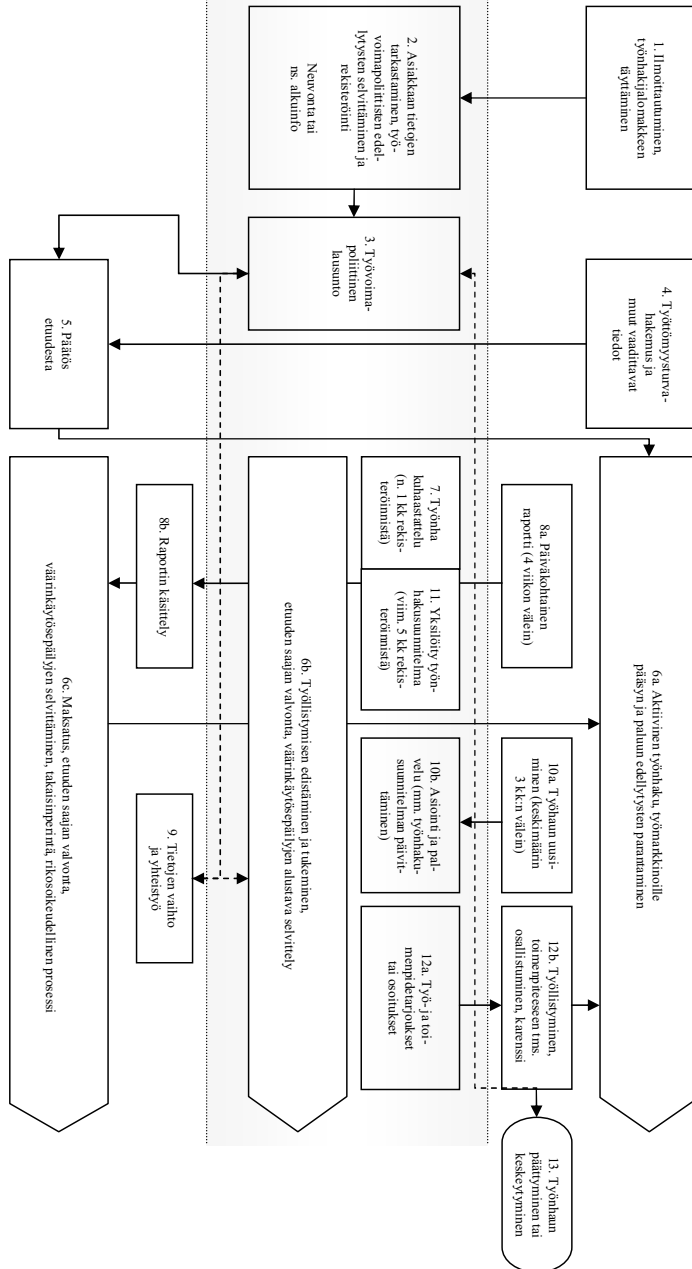
2.1.4 Tarkastuksen kohdentuminen

Tarkastus kohdentuu ensisijaisesti työministeriön hallinnonalalle, työvoimatoimistoihin. Seuraavassa prosessikaaviossa ja sitä seuraavassa selittävässä tekstiosuudessa esitellään tarkastuksen kannalta keskeisimpien toimijoiden tehtäviä tarkastettavan työttömyysetuuksien hallinnointi- ja valvontaprosessin eri vaiheissa. Vaiheet on numeroitu niin kuviossa kuin tekstiosuudessakin. Lisäksi niihin viitataan kolmannessa tarkastushavaintoja käsittelevässä luvussa.

Kelan paikallistoimisto
tai työttömyyskassa

Työvoimatoimisto
ja -toimikunta

Työtön työnhakija



Kuvio 2. Työttömyysetuuksien hallinnointi- ja valvontaprosessin kuvaus.

(1.) Työttömyysetuutta saadakseen työttömän henkilön tulee ilmoitautua työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon ja täyttää työnhakijalomake.¹⁷ (2.) Työvoimaneuvoja tarkastaa asiakkaan lomakkeessa ilmoittamat tiedot pääosin todistuksista tai muista asiakirjoista sekä asiakasrekisteristä. Selvitettyään asiakkaan työvoimapolitiittiset edellytykset, hän rekisteröi asiakkaan asiakastietojärjestelmään. Lisäksi hän antaa asiakkaalle työnhakuun ja työttömyysturvaan liittyvää neuvontaa tai ohjaa hänet ns. alkuinfoon, jossa kerrotaan työvoimatoimiston palvelumahdollisuuksista sekä työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Neuvonnalla ja informoinnilla on keskeinen merkitys erityisesti ns. tahattomien väärinkäytösten ennaltaehkäisyssä.

(3.) Selvityksen pohjalta työvoimatoimisto tai erityisesti tulkinnallisissa kysymyksissä työvoimatoimikunta antaa maksuviranomaisia sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon työttömän työnhakijan työvoimapolitiittisten edellytysten täyttymisestä.¹⁸ Jaottelu asiatyypeistä, joista työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa työvoimapolitiittisen lausunnon ja suomenkielisten lausuntojen koodit on esitelty liitteessä 2. Liitteestä käy ilmi, että työvoimapolitiittinen lausunto annetaan hyvin moninaisista asioista.

Käytännössä kaikki työvoimatoimistojen asiakaspalvelussa työskentelevät ovat oikeutettuja lausuntojen antamiseen. Lausunto annetaan automaattisesti hakijasta, joka ilmoittaa hakevansa työttömyysturvaa. Lausunto annetaan aina kun maksatus aloitetaan, keskeytetään tai lakkautetaan. Lisäksi niitä annetaan tiettyjen muutosten yhteydessä. Lausunto on keskeinen ennakkollisen sekä joissain tapauksissa jälkikäteisen ja määrääjain tapahtuvan valvonnan väline.

(4.) Työvoimatoimistossa asioituaan työtön henkilö toimittaa työttömyysturvahakemuksen ja muut vaadittavat tiedot etuuslajista riippuen joko Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoon tai omaan työttömyyskassansa.¹⁹ (5.) Maksuviranomainen antaa kirjallisen päätöksen työttömyysetuuden myöntämisen lisäksi sen epäämisestä ja takaisinperinnästä. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus hakea

¹⁷ "Perus" työnhakijalomakkeen (TM 716) voi täyttää joko paperilla tai sähköisesti osoitteessa: https://lomake.fi/ec/index.cgi/forminfo?lomake_id=57.

¹⁸ Myös toimistoissa tutkitaan tulkinnallisia kysymyksiä muun muassa lausuntojen 0A5 (hakija on estynyt olemasta työmarkkinoilla) ja 0A6 (ilman hyväksyttävää syytä työmarkkinoita poissa olo) yhteydessä.

¹⁹ Hän odottaa omavastuuajan (n. 5-7 päivää) ja hakemuksen käsittelyajan.

valittamalla muutosta työttömyysturvalautakunnalta ja sen päätökseen edelleen vakuutusosoikeudelta.²⁰

(6a.) Työttömyysetuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti ja päätoimisesti työtä sekä parantaa työllistymisedellytyksiään osallistumalla koulutukseen ja erilaisiin työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. Työttömän työnhakijan edellytetään myös olevan työmarkkinoiden käytettävissä. Tämän vuoksi hänen tulee aina ilmoittaa työvoimatoimistolle ja etuuden maksajalle työmarkkinoilla olon esteistä ja olosuhteissaan tapahtuneista muutoksista, joilla saattaa olla merkitystä työttömyysturva-osoikeuteen.

(6b.) Työvoimatoimisto edistää ja tukee työttömän työnhakija-asiakkaansa työllistymistä ja toisaalta valvoo asiakkaansa työvoimapolitiittisten edellytysten täyttymistä eli työmarkkinoiden käytettävissä oloa ja ainakin osittain aktiivista työnhakua. Toimisto osallistuu myös väärinkäytösepäilyjen alustavaan selvittelyyn. (6c.) Myös maksuviranomaiset huolehtivat etuuksien maksamisen lisäksi etuuksien saajien valvonnasta. Käytännössä Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat huolehtivat myös väärinkäytösten selvittämisestä, takaisinperinnästä ja mahdollisen rikosoikeudellisen prosessin käynnistämisestä.

(7.) Työvoimatoimisto kutsuu työttömän työnhakijan kuukauden kuluessa työnhakijaksi rekisteröinnistä työnhakuhaastatteluun, jossa hänelle voidaan laatia myös ensimmäinen työnhakusuunnitelma (ks. myös kohta 11.). Haastattelussa kartoitetaan työnhakuun liittyvät tavoitteet, täydennetään työnhakutiedot ja selvitetään tarjolla olevat työ- ja koulutusmahdollisuudet. Haastattelussa myös arvioidaan työnhakijan palvelutarve ja sovitaan työhakemuksen uusimisesta, seuraavista työnhakuhaastatteluista sekä muista palveluista ja jatko-toimenpiteistä. Työttömän työnhakijan asiointi työvoimatoimistoon tapahtuu epäsäännöllisin väliajoin. Maksuviranomaiseen hän on puolestaan yhteydessä säännöllisesti neljän viikon tai kuukauden välein (8.) raportoidessaan päiväkohtaisesti työttömyytensä jatkumisesta ja siinä tapahtuneista muutoksista. (9.) Erityisesti tietojenvaihtoa, mutta myös yhteistyötä prosessin keskeisten toimijoiden välillä on kehitetty.

²⁰ *Yksin työvoimapolitiittisesta lausunnosta ei voi valittaa. Maksuviranomaisen päätöksestä tulee kuitenkin ilmetä myös työvoimapolitiittisen lausunnon perustelut.*

(10 a ja b.) Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että henkilö pitää työnhakunsa voimassa työvoimatoimiston edellyttämällä tavalla, yleensä henkilökohtaisesti toimistossa ilmoittautumalla. Työttömän työnhakijan ilmoittautumisaika työvoimatoimistoon vaihtelee henkilön tilanteen mukaan ja on vapaasti työvoimatoimiston määriteltävissä tai yhteisesti sovittavissa. Ilmoittautuminen toimii asiakkaan valvonnan välineenä erityisesti, jos käynteihin yhdistetään muuta palvelua kuten työnhakuhaastattelu ja työnhakusuunnitelman päivittäminen. Työnhaun uusimatta jättäminen johtaa työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen ja etuuden maksatuksen katkaisemiseen.

(11.) Työttömälle työnhakijalle on laadittava yksilöllinen työnhakusuunnitelma, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta, viimeistään työttömyyden kestänyä yhdenjaksoisesti viisi kuukautta. Suunnitelmaan kirjataan taas työnhakijan ammatillinen osaaminen ja ensisijainen palvelutarve. Siinä sovitaan myös entistä tarkemmin mitä työ- ja koulutuspaikkoja työnhakija hakee, ja miten suunnitelman toteutumista tuetaan ja seurataan. Työtön työnhakija on velvollinen toteuttamaan suunnitelmaansa työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Suunnitelmaa päivitetään työnhaun jatkuessa ja lopulta, kun työnhakija on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan tai työmarkkinatukea 500 päivältä, on mahdollista tehdä vielä uudistettu yksilöity työnhakusuunnitelma.

(12 a ja b.) Työttömyysturvasäädösten keskeinen lähtökohta on, että päivärahaa ei voi saada, jos työtä on tarjolla. Toisaalta työnantajalle tulee tarjota soveliaista työvoimaa. Työttömyysetuuksien vastikkeellisuuden toteutuminen edellyttää muun muassa yksilöityjen työ- tai toimenpidetarjousten eli osoitusten tekemistä työnhakijoille.

(13.) Työ- tai toimenpidetarjoukset ja työhön tai toimenpiteeseen osoitukset voivat johtaa esimerkiksi asiakkaan työllistymiseen, toimenpiteeseen osallistumiseen tai työnhaun jatkumiseen. Jos työnhakijan työttömyys johtuu hänen omasta toiminnastaan tai omista valinnoistaan, seurauksena voi olla työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi (30, 60 tai 90 päivän ajaksi) tai siihen asti, kunnes hän on toiminnallaan osoittanut olevansa jälleen valmis menemään töihin tai työllistymistään edistävään toimenpiteeseen. Rangaistuskarenssin saaminen edellyttää kuitenkin, että henkilölle on tehty yksilöity tarjous. Eräissä tilanteissa oikeus työttömyysetuuteen palautuu vasta, kun henkilö on ollut kolme tai viisi kuukautta työssä, työ-

voimapoliittisessa koulutuksessa tai toimenpiteessä (työssäolovelvoite).

2.2 TARKASTUSKYSYMYKSET JA TARKASTUKSEN RAJAUS

Tarkastuksen pääkysymys on: onko työvoimatoimistojen rooli työttömyysetuuksien hallinnointijärjestelmässä ja erityisesti etuuksien saajien valvonnassa tarkoituksenmukainen?²¹

Aiheen tarkastelu on porrastettu pääkysymyksen mukaisesti:

- 1 työvoimatoimistojen rooliin työttömyysetuuksien hallinnointijärjestelmässä ja
- 2 niiden rooliin työttömyysetuuksien saajien valvonnassa.

Porrastus palvelee asian käsittelyä, mutta samalla on todettava, että työvoimatoimistojen työttömyysetuuksien hallinnointiin ja valvontaan liittyvät tehtävät kytkeytyvät toisiinsa ja niiden välistä rajaa on todellisuudessa vaikeaa vetää. Hallinnollisten tehtävien nähdään myös palvelevan valvontaa. Esimerkiksi työvoimapoliittinen lausunto on osa hallinnointiin liittyviä tehtäviä, mutta myös keskeinen valvonnan väline. Myös etuus-asiakkaiden informointi etuuksista, niiden saamisen edellytyksistä sekä asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista voi ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä, vaikka se nähdäänkin pääsääntöisesti hallinnollisena tehtävänä. Toisaalta valvonnan välineillä on myös muita kuin valvonnallisia tehtäviä. Esimerkiksi työnhakusuunnitelman tavoitteena on edistää työnhakija-asiakkaan omaehtoista työnhakua, sijoittautumista työhön tai koulutukseen sekä parantaa työpaikkatarjousten osuvuutta ja laatua.

Pääkysymyksessä esiin nostettua työvoimatoimistojen roolin tarkoituksenmukaisuutta on arvioitu konkreettisten tarkastuskysymysten kautta.

²¹ *Tarkoituksenmukaisuuden yhtenä kriteerinä on tässä tarkastuksessa pidetty valtiontaloudellista näkökulmaa korostavaa toiminnallista tuloksellisuutta, joka on määritelty liitteessä 4 valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteita selvittäneen työryhmän esittämällä tavalla.*

Hallinnointijärjestelmän osalta on tarkasteltu:

- Kuinka työttömyysetuuksien toimeenpanojärjestelmä on kehittynyt?
- Kuinka työttömyysetuuksien hallinnointitehtävät²² asemoituvat suhteessa työvoimatoimiston ydintehtäviin: työvoimapalveluihin ja työnvälitykseen?

Etuuksien saajien valvonnan osalta on puolestaan tarkasteltu:

- Kuinka työvoimatoimistot täyttävät lainsäädännössä määritellyt valvontatehtävänsä?²³
- Kuinka viranomaisyhteistyö-, tiedonkulku-, toimivalta- tai työnjakoasiat valvontajärjestelmässä toimivat?
- Mitä välineitä työvoimatoimistoilla on käytettävissään, ja millaisia valvonnallisia toimenpiteitä ne suorittavat työttömyysetuuksien väärinkäytösten havaitsemiseksi ja estämiseksi?

Asiakasnäkökulma yhtenä tuloksellisuuden kriteerinä nousee esiin niin hallinnointijärjestelmän kuin valvonnan tarkastelussa. Tästä syystä myös etuuksien maksuviranomaisten eli Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistojen ja työttömyyskassojen suorittamia tehtäviä on yleisellä tasolla peilattu suhteessa työvoimatoimistojen suorittamiin tehtäviin.

Tarkastuksen lähtökohtana on pidetty sitä, että tarkastelua suunnataan ministeriöitä alemmalle tasolle ja ensisijaisesti työministeriön hallinnonalalle. Kansaneläkelaitoksen rooli tarkasteltavassa järjestelmässä on merkittävä, mutta Kansaneläkelaitos ei kuulu tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin.²⁴ Myös yksityisten työttö-

²² Joihin luetaan erityisesti työvoimapoliittiset lausunnot sekä asiakkaiden neuvonta ja informointi.

²³ Eli työmarkkinoiden käytettävissä olon ja osittain asiakkaan aktiivisen työhaun sekä työmarkkinoille pääsyn tai paluun edellytysten parantamisen valvonnan.

²⁴ Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) mukaan viraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa Kansaneläkelaitosta. Toisaalta lain 4 §:ssä todetaan,

myyskassojen yksityiskohtaisemmasta tarkastelusta on tässä yhteydessä luovuttu, koska ne ovat toimineet vuodesta 2001 eteenpäin sosiaali- ja terveysministeriön alaisen Vakuutusvalvontaviraston valvonnassa. Uuden valvojatahon toiminta ei ole tarkasteluajankohdasta oletettavasti ollut vielä täysin vakiintunutta.

Tarkastuksen keskiössä on työvoimatoimistojen suorittama työtömien työnhakija-asiakkaiden työvoimapolitiittisten edellytysten eri vaiheissa ja eri menetelmillä tapahtuva arviointi ja kontrollointi. Valvonnassa on lopulta kyse lainsäädännössä määriteltyjen tehtävien toteuttamisesta ja säännösten noudattamisen valvonnasta. Toimistojen keskeisimpiä yhteistyötahoja käsitellään yleisellä tasolla, mikä on tärkeää kokonaisuuden hahmottamiseksi.

Tarkastus ei koske hallinnointijärjestelmän ohjaukseen liittyviä kysymyksiä, vaikka asiaa sivutaankin järjestelmän esittelyn yhteydessä. Tarkastuksessa ei myöskään oteta kantaa säädöksissä määriteltyjen etuuksien rahoitukseen, määriin tai ehtoihin.

Tarkastuksessa on hahmoteltu työvoimatoimistojen valvonnan välineitä. Yksi keskeisistä ennakollisen valvonnan keinoista liittyy työvoimapolitiittisiin lausuntoihin. Lausuntojen problematisointi laillisuus- ja yhdenvertaisuusnäkökohdista olisi mahdollista, mutta ei tarkastusviraston näkökulmasta keskeistä. Tarkastuksen ulkopuolelle rajataan myös rikosoikeudellinen prosessi ja siihen liittyvä maksuviranomaisten suorittama väärinkäytösten selvittely sekä etuuksien takaisinperintä.

Tarkastuksen rajauksien vuoksi tarkastuksen perusteella ei ole mahdollista esittää koko työttömyysturvajärjestelmää koskevia kannanottoja. Viitteitä kokonaisuuden toiminnasta ja siihen liittyvistä ongelmista pystytään kuitenkin tarjoamaan.

että tarkastusvirastolla on oikeus saada toiminnassaan tarvitsemansa selvitykset ja muut tiedot Kansaneläkelaitokselta.

2.3 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tarkastus ajoittuu esitettyjen numeeristen tietojen osalta ensisijaisesti vuoteen 2003.²⁵ Tarkastuksessa on perehdytty työttömyys-etuuksia, niiden hallinnointijärjestelmää ja etuuksien valvontaa käsittelevään aineistoon²⁶ sekä valvontaan liittyviin asiakirjoihin (sähköisesti työhallinnon Ura-tietojärjestelmässä siirtyviin työvoimapolitiittisiin lausuntoihin ja kirjallisiin työnhakusuunnitelmiin). Aiheeseen liittyvää tuoretta tutkimuksellista aineistoa on rajallisesti saatavilla. Tarkastuksen keskeisen perustan ovatkin muodostaneet keskustelut ja muu yhteydenpito erityisesti työministeriön ja työhallinnon edustajien kanssa. Myös sosiaali- ja terveysministeriön edustajia on haastateltu.

Lisäksi valikoiduille työvoimatoimistoille on tehty laajahko tarkastuksen tiedonhankintaa taustoittava kirjallinen kysely ja joitakin kyselyä tarkentavia haastatteluja. Kysely osoitettiin toimistojen johtajille ja sen otokseen valittiin kaikkien viidentoista TE-keskuksen alueelta kaksi erikokoista työvoimatoimistoa (yhteensä siis 30 kappaletta). Näin turvattiin alueellinen kattavuus ja erikokoisten toimistojen näkemysten esiintulo. Kyselyn vastausprosentti oli 93. Vaikka osaa kyselyvastauksista voidaan arvostella työvoimatoimistojen johtajien arvioiden subjektiivisuudesta, ovat kyselyssä saadut tulokset huomionarvoisia tarkastushavaintojen pohjana.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana työministeriössä. Saadut kommentit on otettu huomioon lopullista kertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on suorittanut tarkastaja Anne Karlin-Vartiovaara. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja tarkastuspäällikkö Jarmo Soukainen.

²⁵ *Myös historiaa ja nykypäivään kuvaavia tietoja käytetään tarpeen mukaan, ja esimerkiksi tarkastuksessa suoritettujen kyselyjen tiedot kuvaavat pääasiassa vuoden 2004 lopun tilannetta.*

²⁶ *Muun muassa yleiset aihealuetta koskevat asiakirjat, toimintasuunnitelmat ja -kertomukset, tutkimukset, selvitykset, muistiot ja muut raportit, säädökset ja niiden valmisteluaineisto sekä ministeriöiden ohjeet, saatavissa olevat erityisesti vuotta 2003 koskevat tilastotiedot jne.*

3 TARKASTUSHAVAINNOT

Tässä tarkastushavaintoja käsittelevässä luvussa noudatetaan systemaattisesti alkuperäistä jakoa, jonka mukaan ensin esitellään havainnot liittyen työvoimatoimistojen rooliin työttömyysetuuksien hallinnointijärjestelmässä ja tämän jälkeen havainnot liittyen toimistojen rooliin etuuksien saajien valvonnassa. Luvun ryhmittelyssä noudatetaan pitkälti luvussa 2.2 mainittujen konkreettisten tarkastuskysymysten järjestystä. Kuten jo aiemmin on todettu, hallinnointiin ja valvontaan liittyvät työvoimatoimistojen tehtävät kytkeytyvät toisiinsa, ja niiden välistä rajaa on todellisuudessa vaikeaa vetää.

3.1 TYÖTTÖMYYSETUUKSIEN HALLINNOINTI

3.1.1 Järjestelmän kehitys

Työttömyysturvajärjestelmämme muotoutumista selittävät useat eri tekijät, joiden keskinäisiä yhteyksiä on osin vaikeaa arvioida. Järjestelmä on kehittynyt pidemmän aikavälin kuluessa erilaisten olosuhteiden vallitessa, erilaisista lähtökohdista ja erilaisin tavoittein. Jos järjestelmä rakennettaisiin nyt, se muodostuisi todennäköisesti organisatorisesti ja sisällöllisesti erilaiseksi. On kuitenkin syytä todeta, että vallitseva järjestelmä on osoittanut toimivuutensa. Sen avulla on kyetty takaamaan toimeentulon turva myös lamavuosien vaikeissa massatyöttömyyden olosuhteissa, mikä osoittaa joustavuutta ja sopeutumiskykyä.

Alun perin työttömyyskorvausjärjestelmän hoito kuului työvoimaministeriön (nykyisen työministeriön) alaisuudessa paikallisten työvoimatoimistojen ja työvoimatoimikuntien tehtäviin. Työttömyysvakuutusjärjestelmän toimeenpanosta puolestaan huolehtivat pääosin ammattijärjestöjen yhteydessä toimivat työttömyyskassat, joiden toimintaa sosiaali- ja terveysministeriö valvoi.

Vuoden 1985 alussa yhtenäistettiin työttömyysturvaa koskevat säännökset säätämällä työttömyysturvalaki (602/1984). Yhtenäiseen

työttömyysturvajärjestelmään ei kuitenkaan päästy, vaan edelleen pitäydyttiin kahden työttömyysturvajärjestelmän kannalla. Työttömyyskorvaus ja työttömyysavustus saivat uudet nimikkeet: perusturva ja ansioturva. Peruspäivärahan toimeenpano annettiin Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi ja ansiopäiväraha jäi edelleen työttömyyskassojen hallinnoimaksi.

Työttömyysturvan perusturvan toimeenpanon siirto Kansaneläkelaitokselle liittyi laajaan työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuudistukseen, josta oli sovittu kevään 1984 tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä. Uudistuksen tavoitteena oli ensisijaisesti työttömyysturvan sekä muun sosiaalivakuutuksen ja toimeentuloturvajärjestelmien yhteensovittaminen ja yhtenäistäminen siten, että toisaalta voitaisiin estää väliinpuotamiset, mutta samalla työttömyysturvan toissijaisuus suhteessa työhön ja koulutukseen korostuisi. Keskeinen piirre uudistuksessa oli myös muutoksenhakujärjestelmän luominen työttömyysturvaan.

Työttömyysturvauudistus laajensi Kansaneläkelaitoksen tehtäviä olennaisesti. Hallitus perusteli toimeenpanotehtävien siirtoa Kansaneläkelaitokselle muun muassa sillä, että työministeriön hallinnonalalle vapautuisi voimavaroja varsinaisten työvoimapalvelujen hoitamiseen. Työvoimatoimistoissa siirtoa ei vastustettu, sillä työttömyysturvan maksaminen koettiin niissä melko hankalaksi ja muusta palvelutoiminnasta poikkeavaksi työksi. Työvoimatoimistojen ja työvoimatoimikuntien vastuulle jäi kuitenkin työttömyysturvan saamisen työvoimapoliittisten edellytysten arvioiminen.²⁷ Uutena tehtävänä niille tuli selvittää myös työttömyyskassoihin kuuluvien henkilöiden työttömyysturvan työvoimapoliittiset edellytykset.

Vuoteen 1994 ajoittuneiden työttömyysturvajärjestelmän muutosten yhteydessä peruspäivärahan lisäksi otettiin käyttöön uusi etuus, työmarkkinatuki. Tämä paransi järjestelmän kattavuutta, mutta työttömien suuren määrän myötä myös ongelmat lisääntyivät. Yksi ongelmista oli se, että tietosuojakysymysten vuoksi työhallinnon ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiä ei voitu yhdistää. Tämä hankaloitti järjestelmän toimivuutta ja viranomaisten valvonta-tehtäviä.

Työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan säädöspohja on ollut laaja ja hajanainen. Tilannetta selkeytti jossain määrin vuoden 2003

²⁷ Ks. työvoimapoliittisten edellytysten täyttymisen määrittely liitteessä 1.

alusta voimaan tullut uusi työttömyysturvalaki (1290/2002), jossa samaan lakiin yhdistettiin aiemmin erillään olleet työttömyysturvalaki, työmarkkinatuesta annettu laki sekä työttömien omaehtoisesta opiskelusta annettu laki. Uudistus oli kuitenkin pitkälti lainsäädäntötekniinen ja muun muassa työttömyysturvan rahoitusta ja hallintoa koskevia säädöksiä ei uudistuksen yhteydessä juurikaan muutettu. Uudistuksen voidaan kuitenkin katsoa lisänneen työttömyysetuukseen yhteyttä työhallinnon työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin, koska uusi laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) liitettiin jo valmisteluvaiheessa kiinteästi työttömyysturvalakiin.

Työttömyysturvan toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää ylimpänä viranomaisena toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja työvoimapolitiisten asioiden osalta työministeriö. Työministeriöllä on kuitenkin selvästi myös toimeentuloturvaan liittyviä tehtäviä, mikä ilmenee jo ministeriön organisaatiokaaviosta.²⁸ Haastattelujen perusteella työttömyysturvan jaettua vastuuta ei nähdä ministeriöissä ongelmallisena, ja yhteistyötä tehdään muun muassa säädösten valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa. Vaikka tulkintojen yhtenäistymistä asioiden erottelussa on tapahtunut, toisinaan vieläkin muun muassa kanteluasioissa ei ole aivan selvää, kuuluuko asia työministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle vai Vakuutusvalvontavirastolle.

Budjettivastuun näkökulmasta ministeriöiden välinen työnjako on periaatteellisesti selvä. Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki hoidetaan erikseen kahdessa ministeriössä, mutta niiden maksamis- ja tilityskäytännöt ovat hyvin samankaltaiset. Eduskunnan tietotarpeiden kannalta näiden etuuksien yhteys on tarpeen tuoda esiin myös talousarvioesityksen momenttiperusteluissa.²⁹ Vuoden 2003 talousarvioesityksen sosiaali- ja terveysministeriön momentin 33.17.51 (Työttömyysturvalain mukainen perusturva) selvitysosassa mainitaankin, että momentin määrärahan tarpeeseen vaikuttaa vähentävästi työmarkkinatuki momentilla 34.06.52.³⁰ Työministeriön työmarkkinatukea koskevan momentin perusteluissa vastaavaa viittausta ei ole.

²⁸ *Ministeriön toimeenpano-osastolla on toimeentuloturvatimi.*

²⁹ *Tästä on maininta myös luvun 2.1.2 alaviitteessä 6.*

³⁰ *Myös luvun 33.17 selvitysosassa on viittaus määrärahojen mitoituksen yhteyteen.*

Työmarkkinatuki, joka ohjataan Kansaneläkelaitokselle, muodostaa noin puolet koko työministeriön hallinnonalan menoista. Syynä määrärahan antamiseen työministeriön vastuulle oli ajatus siitä, että tuki olisi leimallisesti aktiivituki, jonka maksaminen perustuisi pääsääntöisesti erilaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumiseen. Tämä ei ole kuitenkaan täysin toteutunut, sillä työministeriön johdon vuosiraportin mukaan työmarkkinatuen aktiivointitoimiin osallistuneiden osuus oli vuonna 2003 vain noin 26 % ja vuonna 2004 saman verran.³¹ Työttömien aktivointiaste yleensä oli kyseisinä vuosina noin 23 %.

Kuten todettu, Suomessa on useita eri työttömyysetuuslajeja. Työministeriön edustajan mukaan työttömyyskorvauksen taso on eurooppalaisittain keskiverta ja kesto melko pitkä (esimerkiksi ansioturvan osalta 500 maksupäivää ja työmarkkinatuen osalta käytännössä rajoittamaton).³² Suomessa aktiivista työnhakua on muun muassa pitkien etuusaikojen vuoksi täytynyt valvoa. Rangaistuska-renssit ovat olleet tästä syystä tärkeitä kontrollin vaikuttavuutta parantavia välineitä.³³ Työttömyysetuuksia ja aktivointitoimenpiteitä on tietoisesti sovitettu yhteen vasta 90-luvun puolivälistä alkaen ja

³¹ Myös työmarkkinatuen uudistamista pohtineen työryhmän puheenjohtaja, työllisyyden politiikkaohjelman johtaja Harri Skog on todennut, että työmarkkinatuki on kymmenvuotisen historiansa aikana muodostunut pitkälti työllistämistuesta osaksi toimeentulon turvaa. Työministeriön strategiakatsauksesta ilmenee, että syyskuussa 2004 työmarkkinatuen saajia oli 137 536 henkilöä, joista passiivituella oli 113 657 henkilöä. Näistä passiivitukea koko järjestelmän voimassaoloajan oli saanut noin 18 000 henkilöä.

³² Työhallinnon julkaisussa 347/2005 on todettu, että esimerkiksi Tanskassa, jota on pidetty työttömyyden hoidon "mallimaana", ei ole suomalaista työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa vastaavia tukimuotoja. Siellä osa työttömistä saa kunnallista sosiaaliavustusta ja on kuntien järjestämän aktivoinnin piirissä (valtio myöntää verovaroista kunnille tukena 50 % kustannuksista ja maksaa kunnallisen aktivoinnin kustannuksista puolet). Valtion vastuulla olevat työvoimatoimistot puolestaan tarjoavat työvoimapalveluja vapaaehtoisen työttömyysvakuutuksen piiriin kuuluville. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvausaste on korkea (pienituloisilla jopa 90 % aikaisemmista ansioista, kuitenkin enintään 1 850 euroa kuukaudessa). Neljän vuoden enimmäisaika jakautuu yhden vuoden tukijaksoon ja kolmen vuoden aktivointijaksoon, johon työnhakijalla on sekä oikeus että velvollisuus osallistua työttömyysturvan menettämisen uhalla. Työhön käytettävissä olon vaatimusta toteutetaan käytännössä järjestelmällisesti.

³³ Ks. tarkemmin luku 3.2.4.

niihin liittyvä työvoimapoliittinen tarkoituksenmukaisuusharkinta on vahvistanut työvoimatoimistojen roolia päätöksenteossa ja valvonnassa.

Palkansaajajärjestöjen vahvan aseman ja työntekijäkassojen vakuutusperusteisen ansioturvajärjestelmän vuoksi nykyinen työvoimatoimistojen rooli on ollut myös tarpeen. Työttömät on rekisteröity ja heidän työnhakuaan on kyetty seuraamaan työvoimatoimistoissa. Sitovilla työvoimapoliittisilla lausunnoilla on voitu taata työttömille työnhakija-asiakkaille yhdenvertainen kohtelu ja tarvittaessa kontrolloida, etteivät työttömyyskassat aja jäsentensä etuja. Toisaalta työttömyyskassoilta puuttuu myös oma palveluverkosto, ja asiointi lähellä asiakasta toimivissa työvoimatoimistossa on työttömyyskassojen asiakkaille luontevaa.

Työttömyyskassoilla on käytössään rajallisesti resursseja verrattuna esimerkiksi toiseen maksuviranomaistehtäviä hoitavaan tahoon, Kansaneläkelaitokseen. Kansaneläkelaitoksen koko ja sille keskitetyt laaja-alaiset tehtävät ovat työttömyysetuuksien hallinnoinnin ja valvonnan kannalta usein etu³⁴, mutta toisinaan muun muassa ohjauksen osalta ongelmaksi nousee laitoksen itsenäinen asema. Työministeriön edustajien mukaan tarkastusviraston Kansaneläkelaitosta ja vastuuministeriöitä koskevasta tarkastuskertomuksesta (65/2003) saa hyvän kuvan siitä, miten Kansaneläkelaitoksen suhde työministeriöön on määrittynyt. Kansaneläkelaitoksen erityisaseman vuoksi toimivan yhteistyön merkitys muun muassa lainvalmisteluun ja työttömyysturvan toimeenpanoon liittyvissä asioissa korostuu. Myös tietojenvaihto viranomaisten välillä on parantunut työhallinnon, Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen välisen tietojenvaihdon kehittämisprojektin myötä.³⁵

3.1.2 Työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen

Työvoimatoimistojen rooli työttömyysetuuksien hallinnoinnissa on keskeinen. Toimistot tai työvoimatoimikunnat antavat työttömyysturvan saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä Kansaneläkelai-

³⁴ *Muun muassa laajat tietovarastot, hyvät tietojensaantimahdollisuudet ja kattava palveluverkosto.*

³⁵ *Ks. tarkemmin luku 3.2.2.*

toksen paikallistoimistoa tai työttömyyskassaa sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon, joka on edellytys kaikkien työttömyysetuuksien maksatukselle (3.).³⁶ Saadakse myönteisen lausunnon ja ollakseen siltä osin oikeutettu etuuteen henkilön tulee:

- olla työtön, ilmoittautunut työvoimatoimistoon sekä hakea koikaikatyötä ja
- olla työmarkkinoiden käytettävissä.

Lisäksi edellytetään, että henkilölle ei ole voitu osoittaa työtä tai häntä ei ole voitu osoittaa koulutukseen.³⁷

Työttömyysturvalain mukaan Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston tai työttömyyskassan tulisi pyytää työvoimapolitiittinen lausunto työvoimaviranomaiselta. Käytännössä toimisto tai toimikunta antaa lausunnon ilman erillistä pyyntöä, jos hakija ilmoittaa työvoimatoimistossa hakevansa työttömyysturvaa ja epäselvyyksiä etuustyyppien osalta ei ole. Työttömällä työnhakijalla on aina pyynnöstä oikeus saada tieto annetusta lausunnosta. Muutoin lausunto annetaan vain elektronisena linjasiirtona etuuden maksajalle, ja se tulee asiakkaan tietoon maksuviranomaisen päätöksen yhteydessä.³⁸

Työvoimapolitiittisten lausuntojen myötä kaikki työttömät työnhakijat, jotka hakevat työttömyysetuuksia, saadaan rekisteröityä järjestelmän piiriin ja siten työmarkkinoiden käyttöön. Työvoimatoimistoilla on siis eräänlainen asiakasmonopoli. Työmarkkinoiden käytettävissä olevilla resursseilla saattaa kuitenkin olla merkitystä erityisesti noususuhdanteessa ja työvoimapulan vallitessa.

³⁶ Numerointi viittaa kuvioon 2. Ks. myös liite 2.

³⁷ Kaikkia näitä työvoimapolitiittisia edellytyksiä ei luonnollisesti selvitetä työnhau alussa.

³⁸ Lausuntojen perustelutekstit kuvastavat lausuntojen laatua. Työministeriön edustajan mukaan perustelujen tärkeyttä on korostettu työvoimatoimistoille. Toimikuntien päätöksissä perustelut kirjaa toimikunnan sihteeri. Työministeriön edustajan mukaan perustelut näkyvät asianmukaisesti Kansaneläkelaitoksen antamissa päätöksissä, mutta ovat ruvenneet näkymään vasta viime aikoina myös työttömyyskassojen ratkaisuisa. Vakuutusvalvontavirasto on ohjeistanut työttömyyskassoja menettelyyn liittyen. Osin kyse on ollut teknisistä seikoista.

Vaikka lausunnonanto yhdistetään usein ensisijaisesti etuuksien maksuun, palvelee niiden antamiseen liittyvä asiakkaan tietojen tarkistaminen (2.) myös työvoimatoimiston omaa palvelutehtävää. Työtöntä työnhakija-asiakasta koskevia tietoja tarvitaan joka tapauksessa työnvälitystä varten. Toimistot antavat yli 90 % lausunnoista. Toimikuntien rooli lausunnon antamisen linjanvedoissa on kuitenkin keskeinen, koska ne eivät käsittele rutiinipäätöksiä vaan tulkinnanvaraisia tapauksia.³⁹ Tämä pätee erityisesti väärinkäytöstilanteisiin ja ns. rangaistuskarensseiden antamiseen.⁴⁰ Kuten luvussa 2.1.3 on todettu, toimikuntien edustus on kuitenkin sen mukainen, että niiden on vaikeaa tehdä kolmikannan vastaisia ratkaisuja. Työvoimatoimistojen päätöksenteossa kolmikanta (eli työmarkkinajärjestöjen edustus) ei luonnollisesti suoraan vaikuta.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn vastauksista ilmeni, että useissa erityisesti pienissä työvoimatoimistoissa toimikuntien tarpeellisuus kyseenalaistetaan ja niiden nähdään hidastavan turhaan palveluprosessia. Lisäksi ilmeni, että työttömien työnhakija-asiakkaiden on usein vaikeaa hahmottaa toimistojen ja toimikuntien toisistaan erilisiä rooleja. Työvoimatoimikuntien rinnastaminen työvoimatoimistoihin koetaan työvoimatoimistoissa ongelmallisena, koska toimistot eivät voi suoranaisesti vaikuttaa toimikuntien päätöksentekoon, mutta asiakaspalaute toimikuntien antamista lausunnoista tulee usein toimistoille. Ongelmatilanteissa on yleensä kyse kiistanalaisista ja jopa virheellisiksi katsotuista toimikuntien päätöksistä. Kyselyn muutamissa vastauksissa todettiin, että toimikuntien jäsenten kouluttamiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Sama havainto nousi esiin ministeriön edustajan haastattelussa. Kyseisessä haastattelussa korostui myös valitusteiden ratkaisusta tiedottamisen tärkeys ja TE-keskusten työttömyysturva-asiamiesten rooli lausun-

³⁹ Toisaalta myös työvoimatoimistot käsittelevät tulkinnallisia kysymyksiä antaessaan lausunnot. Muun muassa työttömyysturvalain 2 luvun 3 §:ään pohjautuva liitteessä 2 mainittu lausunto OA5 antaa tilaa harkinnalle. Harkinnanvaraisuutta ko. lausunnon osalta kuvastaa myös se, että työministeriö on antanut erilliset ohjeet ulkomaanmatkan vaikutuksesta työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen.

⁴⁰ Mikäli esimerkiksi työnhakusuunnitelman toteutumattomuus johtuu työttömän työnhakija-asiakkaan laiminlyönnistä eikä sille ole hyväksyttävää syytä, asia etenee selvityspyynnöjen kautta työvoimatoimikunnan käsiteltäväksi. Ks. myös luvut 3.2.1 ja 3.2.3. Työvoimatoimistojen käytössä on yksi karenssilausunto (liitteessä 2 mainittu lausuntokoodi OA6).

tojen laadun (erityisesti lainmukaisuuden ja yhdenmukaisuuden) valvojina.

Työministeriön edustajan mukaan tietyt tulkinnalliset kysymykset toistuvat. Työvoimatoimistot ovat hyvin erikokoisia ja muun muassa pienten toimistojen työvoimatoimikunnat, joilla on vain vähän tapauksia käsiteltävänä, seuraavat usein suurempien toimistojen toimikuntien linjaa. Toisaalta suurten toimistojen toimikuntien linja saattaa olla hyvin vakiintunut (sielläkään työttömyysturvalautakunnan tai vakuutusosikeuden ratkaisuja ei aina seurata järjestelmällisesti). Työttömyysturva-asiamiesten resurssit eivät riitä toimikuntien pöytäkirjojen lukemiseen ja valvontakäyntien tekemiseen, koska he eivät hoida tehtäväänsä yleensä edes päätoimisesti. Tiedot toimikuntien ratkaisuista tulevat asiamiesten tietoon usein työttömien työnhakija-asiakkaiden kautta.⁴¹

Vaikka työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen on yksi työvoimatoimistojen keskeisistä tehtävistä, lausunnonannon ei katsota lukeutuvan työvoimatoimistojen ydintehtäviin, vaan ns. työllistävyyttä ja toimeentuloa edistäviin tukipalveluihin.⁴² Lausuntojen määrät ovat työministeriön tilastojen mukaan kasvaneet⁴³ ja niiden antaminen vie noin 10 % toimistojen resursseista. Ei ole kuitenkaan aivan selvää, mistä lausuntojen kasvavat määrät kertovat ja mihin lisääntyneellä lausunnonannolla pyritään vaikuttamaan. Lausuntojen määrät ovat kuitenkin osa niitä toimeenpanon volyymitietoja, joita seurataan ja joista raportoidaan myös valtion talousarvioissa ja tilinpäätöskertomuksissa. Myös yksikkökustannuksia lasketaan. Näitä tietoja ei kuitenkaan tulkita ja analysoida raportoinnissa, joten niistä ei voi sellaisenaan tehdä päätelmiä. Esimerkiksi lausuntojen määrän kasvu ei välttämättä kerro mitään tuloksellisuudesta.

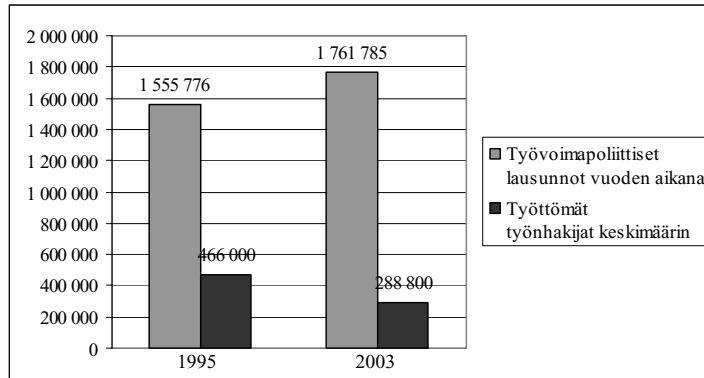
Työministeriön tilastot osoittavat, että lausuntojen määrä ei ole sidoksissa työttömien määrään, sillä työttömien määrän vähentymisestä huolimatta lausuntojen määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Kun vuonna 1995 annettiin yhteensä vajaat 1,56 miljoonaa työvoimapolitiittista lausuntoa ja keskimäärin kolme lausuntoa jokaista työtöntä

⁴¹ *Työministeriön edustajan mukaan työttömyysturva-asiamiesten tekemien valitusten käsittely kiireellisinä kaikissa oikeusasteissa olisi tarpeen, koska ne koskevat usein työvoimapolitiittisten edellytysten linjanvetoa.*

⁴² *Ks. liitetaulukko 1.*

⁴³ *Ks. kuitenkin vuoden 2004 talousarvioesitys, jossa volyymitiedot vuosien 2002-2004 osalta ovat samat.*

kohden, annettiin vuonna 2003 jo 1,76 miljoonaa lausuntoa ja keskimäärin kuusi lausuntoa jokaista työtöntä kohden. Seuraavassa kuviossa havainnollistetaan lausuntojen määrän kasvua suhteessa työttömien työnhakijoiden määrään.⁴⁴



Kuvio 3. Lausuntojen määrä suhteessa työttömien määrään.

Yksi lausuntojen määrän lisääntymistä selittävä tekijä lienee osin normiperustasta johtuva lausuntotyyppien määrän lisääntyminen. Eläketuki- ja muutosturvajärjestelmien myötä erilaisten lausuntotyyppien määrä nousee jo 80:een. Lausuntoja annetaan nykyään yhä yksityiskohtaisemmista asioista ja niiden taustalla vaikuttava säädöstö on mutkikasta.⁴⁵ Lausuntojen anto yhä yksityiskohtaisemmista asioista palvelee asiakkaan oikeusturvan toteutumista, maksuviranomaisia ja työhallinnon tilastollista seurantaa. Niiden antaminen tukee myös työvoimatoimistojen asiakaspalvelua, mutta vie toisaalta henkilöstövoimavaroja.⁴⁶

⁴⁴ Vuoden 1995 valintaa vertailuvuodeksi perustellaan muun muassa sillä, että työttömyysturvajärjestelmän muutokset, joiden myötä otettiin käyttöön työmarkkinatuki, ajoittuvat lähelle kyseistä ajankohtaa. Myös työttömyys oli tällöin korkealla. Samoja vertailuvuosia on käytetty myös myöhemmin kuvioissa 4 ja 5.

⁴⁵ Ks. liite 2.

⁴⁶ Työministeriön edustajan mukaan työttömyysturvalaissa on eräitä säännöksiä, joiden perusteella annettavien työvoimapolitiittisten lausuntojen voidaan katsoa vaativan liian suuren työpanoksen säännöksen tarkoitukseen nähden (esimerkiksi lain 8 luvun 4 §:n mukainen odotusaikaa koskeva lausuntokoodi OK2).

Työministeriön tilastojen mukaan lausuntojen keskihinnat ovat pysyneet viime vuosina melko samoina. Vuonna 2001 lausunnon keskihinta oli 10 euroa ja vuosina 2002-2003 11 euroa kappaleelta.⁴⁷ Vuonna 2004 lausunnon keskihinta on kuitenkin laskenut 7 euroon. Ministeriön edustajan mukaan laskentatavat ovat muuttuneet, mutta vuoden 2004 lukuun on vaikuttanut myös ”jonkin asteinen rationointi”.⁴⁸

Työttömyysturva-asiamiehen haastattelussa korostui se, että lausuntoja annetaan hyvin monen tyyppisistä asioista ja yksittäisen lausunnon antamiseen käytetty aika vaihtelee huomattavasti. Rutiniomaisissa tapauksissa lausunto vaatii vain muutaman napin painalluksen kun taas toimikuntakäsittelyyn menevissä tapauksissa selvittely voi kestää viikkoja.

Työvoimatoimistojen työaikakirjanpidon puutteellisuudesta johtuen keskihintatiedoilla on myös vaikeaa nähdä erityistä hyödyntämisarvoa. Tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö on lausunut työministeriön vuosilintarkastuksesta vuonna 2003 antamassaan vuosiyhteenvedossa, että työaikaa ei ole seurattu työvoimatoimistoissa jatkuvasti vaan otospohjaisesti. Luotettavuutta heikentää otosviikkojen vähäinen määrä ja niiden epätasainen jakautuminen varainhoitovuodelle. Myös suoritteiden yksikkökustannusten laskentatapa on jäänyt epäselväksi. Eri vuosien tietojen vertailua vaikeuttavat lisäksi järjestelmä- ja kirjausmuutokset.⁴⁹

Sitovat työvoimapolitiittiset lausunnot tekevät etuuksien hallinnointijärjestelmästä toisinaan jäykän. Sitovaa lausuntoa tarvitaan paitsi etuuden maksamiseksi, myös tiettyjen muutosten yhteydessä ja maksamisen edellytysten päättyessä. Erityisesti toimikunnissa tulkinnanvaraisten asioiden käsittely vie aikaa. Esimerkiksi Ruotsis-

⁴⁷ Tätä ennen keskihinnat on ilmoitettu markkoina.

⁴⁸ Työministeriön johdon vuotta 2004 koskevassa vuosiraportissa työttömyysturvan taloudellisuudesta ja tuottavuudesta on yksikkökustannusten lisäksi todettu, että työttömyysturvan kokonaiskustannukset vuonna 2004 olivat noin 21,6 milj. euroa. Liitteen 4 liitekuvion 2 mukaan lausuntojen ja palkkaturvan osuus vuoden 2003 kustannuksista oli 20,9 milj. euroa. Lausuntojen osalta työn tuottavuudeksi vuonna 2004 on johdon vuosiraportissa ilmoitettu 4 162 kappaletta/htv. Liitteen 4 liitetaulukossa 6 lausuntojen tuottavuudeksi vuonna 2003 on ilmoitettu 5 710 suoritetta/htv. Raportoinnin vertailu on vaikeaa eikä ”rationointia” sen perusteella ilmene muussa kuin yksikkökustannuksissa.

⁴⁹ Ks. myös liite 4.

sa ja Tanskassa työvoimapolitiittiset lausunnot eivät ole sitovia. Suomessa ei-sitovilla tiedotteiden omaisilla lausunnoilla (kuten liitteessä 3 mainitulla koodilla 0F2) ilmoitetaan työttömyysetuuden maksajille vain esimerkiksi satunnaisista työpäivistä, osa-aikatyöstä sekä lyhyistä, satunnaisista ja etukäteen työvoimatoimistolle ilmoitetuista ulkomaanmatkoista. Työvoimapolitiittisiin edellytyksiin kuuluvista seikoista annetaan kuitenkin aina varsinainen sitova lausunto. Vuonna 2003 tiedotteita koodilla 0F2 annettiin 252 913 kappaletta, mikä on noin 14 % kaikista lausunnoista.

Vastuuministeriöiden edustajien haastatteluissa työvoimatoimistojen työvoimapolitiittisten lausuntojen roolin problematisointi nähtiin jokseenkin turhaksi, ja niihin liittyvien työvoimapolitiittisiä edellytyksiä koskevien tehtävien siirto muulle taholle kuten Kansaneläkelaitokselle hypoteettiseksi ajatukseksi. Tästä poikkeaviakin näkemyksiä kuitenkin esitettiin. Lisäksi ministeriöissä esitetyt näkemykset olivat ristiriidassa työvoimatoimistojen johtajien tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä esittämien näkemysten kanssa. Viimeksi mainitut korostivat työvoimatoimistojen työvoimapalveluihin ja työnvälitykseen liittyvien ydintehtävien ensisijaisuutta ja esittivät lausuntojen roolin muuttamista enemmän tiedotteiden omaisiksi.

Myöhemmin ilmeni, että myös työministeriössä näkemykset lausuntojen ja niiden sitovuuden merkityksestä vaihtelivat. Toisessa yksikössä työvoimapolitiittisten lausuntojen merkitys nykyisellään nähtiin aivan keskeisenä ja 80 lausuntokoodia tarpeellisina.⁵⁰ Yksikön edustajien mukaan lausuntojen sitovuudesta ei tulisi luopua, koska tämä merkitsisi sitä, että työvoimatoimistot selvittäisivät työvoimapolitiittisiä edellytyksiä koskevan asian, lähettäisivät siitä ei-sitovan lausunnon tai tiedon muutoin maksuviranomaiselle, joka joutuisi vielä selvittämään asian uudelleen ennen kuin antaisi asiasta valituskelpoisen päätöksen hakijalle (5.). Nykyään työvoimapolitiittisten lausuntojen antajat vastaavat lausunnoista (työvoimapolitiittisten edellytysten toteamisesta) virkavastuulla. Jos lausunto ei olisi maksuviranomaisia sitova, ne tuskin antaisivat päätöstä perehtymättä ensin itse asiaan. Asia jouduttaisiin siten selvittämään kahteen

⁵⁰ *Vaikka työvoimapolitiittisten edellytysten toteamiseen on käytössä suuri määrä lausuntokodeja, on yksikön edustajien mukaan vieläkin tilanteita, joissa yksi lausunto koskee useampia asioita. Kun henkilö saa hylkäävän lausunnon, hän ei aina tiedä, mikä ehto hänen kohdallaan ei ole täytynyt ellei lausunnon perusteluteksti ole riittävä.*

kertaan. Vastaajien mukaan lausuntojen sitovuuden poistaminen todennäköisesti vain lisäisi työtä ja siten yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi riskinä olisi, että asiakkaat joutuisivat eriarvoiseen asemaan, jos esimerkiksi työttömyyskassat voisivat päättää asiakkaidensa työvoimapoliittisten edellytysten täyttymisestä.

Toisessa työministeriön yksikössä korostettiin, että työvoimapoliittisten lausuntojen ensisijaisen roolin tuli olla vain sen toteaminen, että henkilö on työtön ja hakee työtä. Tämän toteamiseen ei ministeriön edustajan mukaan tarvittu 80 erilaista lausuntotyyppiä. Tämä lausuntotyyppien ja siten myös lausuntomäärien vähentämistä ja ainakin osittain niiden sitovuudesta luopumista puoltanut näkemys korosti työvoimatoimistojen resurssien käyttöä niiden ydintehäviin. Tämän näkemyksen mukaan työvoimatoimistot hoitavat tällä hetkellä liiaksi maksuviranomaisten tehtäviä ja tästä syystä eri toimijoiden tehtävänjakoa tulisi tarkistaa ja täsmentää.

Tarkastuksen perusteella ei voida ottaa kantaa työvoimapoliittisten lausuntojen antamisen merkitykseen työttömyysetuuksien hallinnointijärjestelmässä. Havaintona voidaan todeta, että erityisesti lausunnonantotehtävästä johtuen työvoimatoimistojen rooli etuuskien hallinnointijärjestelmässä on hyvin keskeinen, mutta lausuntojen antamisen tarkoituksesta ja merkityksestä on olemassa eriäviä näkemyksiä. Tämä ei voi olla vaikuttamatta toiminnan tuloksellisuutta heikentävästi. Lausuntojen tarkoitus tulisikin arvioida uudelleen. Työvoimapoliittisia lausuntoja käsitellään valvonnan näkökulmasta myöhemmin luvussa 3.2.3.

3.1.3 Työttömän työnhakija-asiakkaan neuvonta

Työvoimapoliittisten lausuntojen lisäksi toinen työvoimatoimistoille kuuluva ja tässä tarkastuksessa ensisijaisesti hallinnointiin lukeutuva tehtävä on etuusasiakkaiden informointi etuuksista, niiden saamisen edellytyksistä sekä asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista (2.). Työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneella henkilöllä on oikeus toimiston tarjoamiin työvoimapalveluihin ja säädetyin edellytyksin työttömyyden aikaiseen toimeentuloon. Työttömän työnhakijan velvollisuutena on puolestaan:

- etsiä työtä kokopäiväisesti, olla valmis vastaanottamaan työtä tai koulutusta sekä parantaa osaamistaan työvoimatoimiston kanssa sovitulla tavalla,
- saapua työvoimatoimiston kutsusta työnhakuhaastatteluun,
- laatia yhdessä työvoimatoimiston kanssa työnhakusuunnitelma, jossa sovitaan siitä, miten työnhakija etsii työtä tai parantaa osaamistaan sijoittuakseen työmarkkinoille,
- toimia yhteisesti laaditussa työnhakusuunnitelmassa sovitulla tavalla ja ilmoittaa työvoimatoimistolle, miten on toteuttanut työnhakusuunnitelmaa,
- osallistua työvoimatoimiston tarjoamiin työvoimapolitiisiin aktiivitoimiin ja
- pitää työvoimatoimistoon ilmoitetut yhteystiedot sekä työhakutiedot ajan tasalla.

Näistä velvollisuuksista tiedottaminen ja niiden korostaminen on tärkeää paitsi työttömyysturvan tarkoituksen toteutumiseksi myös väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi. Työttömyyden aikainen toimeentulon turvaava etuus on ymmärrettävä vastikkeeksi aktiivisesta, päätoimisesta ja omaehtoisesta työnhausta. Velvollisuuksien täyttämistä tulee myös valvoa.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan työttömyysetuuksiin liittyvä opastus ja muu informointi vie työvoimatoimistojen resursseja erityisesti palvelusuhteen alkuvaiheessa, jolloin toimeentulo on usein asiakkaalla päällimmäisenä mielessä. Toisaalta työttömyysturvainsäädännön uudistukset ja henkilökunnan kouluttaminen niihin ovat sitoneet myös, ainakin ajoittain, merkittävästi asiakaspalveluhenkilöstön resursseja.⁵¹ Uudistuksista ja henkilökunnan niihin perehdyttämisestä voi aiheutua viiveitä palveluprosessiin, mikä voi vaikuttaa suoraan asiakkaan perusturvaan ja kuormittaa pahimmillaan myös muita järjestelmiä, kuten toimeentulotukea myöntäviä kuntien sosiaalivirastoja. Toisaalta oikean tiedon välittäminen ja virheetön päätöksenteko ovat ensiarvoisen tärkeitä toiminnalliseen tehokkuuteen liittyvän laadunhallinnan tekijöitä.⁵²

⁵¹ *Uudistukset sitovat myös maksuviranomaisten resursseja. Etuuksiin ja niiden saamisen edellytyksiin liittyvä neuvontatehtävä on kuitenkin niille ominaisempi.*

⁵² *Ks. liite 4.*

Työministeriön mukaan tapa, jolla työvoimatoimistot antavat työttömyysturvaneuvontaa, vaihtelee tällä hetkellä suuresti. Ministeriön edustajan mukaan ongelmia syntyy, jos asiakasta neuvotaan hyvän asiakaspalvelun nimissä virheellisesti tai puutteellisesti. Hänen mukaansa työvoimatoimistoja onkin ministeriön taholta neuvottu noudattamaan varovaisuuden periaatetta maksajan toimivaltaan kuuluvassa etuusneuvonnassa. Tuet ja niihin liittyvä palvelu (kuten työssäoloehdon täyttämiseen, päivärahan määrään, keston, mak-suun ja muiden tulojen vaikutukseen liittyvät saamisedellytykset) kuuluu hoitaa ensisijaisesti maksuviranomaisten taholla.

Tarkastuskäynneillä kuitenkin ilmeni, että työvoimatoimistot palvelevat työttömiä työnhakija-asiakkaitaan jopa miettimällä asiakkaan kanssa ratkaisuja, jotka muun muassa kerryttävät työssä-oloehto, eivät vähennä 500 maksupäivää ja optimoivat korvaus-määrät (esimerkiksi ylläpitokorvaus). Tämä on eri asia kuin varsi-nainen etuuksista informointi.

Työministeriö on todennut kertomusluonnosta koskevista kom-menteissaan, että asiakkaan kannalta etuuksiin liittyvä neuvonta on aina syytä hoitaa toimivaltaisen viranomaisen taholta neuvonnan oikeellisuuden varmistamiseksi ja päällekkäisen työn vähentämi-seksi. Ministeriö onkin ilmoittanut kiinnittävänsä jatkossa enenevästi huomiota ja painottavansa työhallinnon sisäisessä koulu-tuksessa työvoimatoimistojen ja etuuksien maksuviranomaisten vä-listä toimivallan- ja tehtävienjakoa.

3.1.4 Työvoimatoimistojen palvelukyky

Hallinto palvelee asiakasta. Jotta toiminta täyttäisi sille asetetut vaa-timukset, sen täytyy vastata paitsi toimintakokonaisuudelle asetet-tuihin vaatimuksiin myös asiakkaan tarpeisiin ja odotuksiin.

Työvoimatoimistot toimivat paikallistasolla lähellä asiakkaitaan ja paikallisia työmarkkinoita. Toimistojen välittömään asiakaskun-taan kuuluvat työttömien lisäksi myös muut työnhakijat ja työnanta-jat. Työttömien työnhakija-asiakkaiden joukko on muun muassa ikärakenteeltaan sekä kokemus- ja koulutustaustaltaan hyvin hete-rogeenistä. Tämä asettaa haasteita asiakkaiden yksilölliselle palve-lulle. Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä tuli esiin, että työttömien työnhakija-asiakkaiden todellinen työkykyisyys ja -haluisuus vaih-

televat, mikä joudutaan ottamaan huomioon myös työnantaja-asiakkaita palveltaessa.⁵³

Kyselyssä kävi myös ilmi, että joillekin työttömistä työnhakija-asiakkaista jo työttömyysturvan käsite on epäselvä. Kyse ei ole muihin etuuksiin⁵⁴ rinnastettavasta tai kansalaispalkan omaisesta etuudesta, vaan työttömälle työnhakijalle tietyin edellytyksin maksettavasta, pitkälti vastikkeellisesta päivärahasta, jonka on tarkoitus turvata työnhaun aikainen toimeentulo. Kyselyn vastausten mukaan ongelmaksi näyttävät nousevan myös eri tukimuotojen väliset erot. Työttömyysetuudet ovat usein taloudellisesti edullisempia kuin muut vaihtoehtoiset tai työttömyysetuuden maksatuksen estävät etuudet. Kun työhön tai toimenpiteeseen osoitusten yhteydessä ilmenee esteitä työmarkkinoiden käytettävissä olossa⁵⁵, on toisinaan todettavissa, että jokin muu etuus olisi ollut asiakkaalle "oikeampi". Vallitseva tilanne ei edistä palvelujärjestelmän ja sen resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä eikä anna myöskään oikeaa kuvaa työmarkkinoiden käytettävissä olevan työvoiman määrästä.

Työttömät raportoivat työttömyydestään säännöllisesti maksuviranomaiselle (8a.), ja heillä on velvollisuus asioida työvoimatoimistossa ainakin työnhaun uusimiseksi sovitun mukaisin väliajoin (10a.).⁵⁶ Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan asiakkaiden on vaikeaa ymmärtää asiointia useaan paikkaan. Asiakkaat joutuvat usein heti työnhaun alussa esittämään samat asiakirjat niin työvoimatoimistossa kuin maksuviranomaisen luona (2. ja 4.).⁵⁷ Koska asiakkaita koskevat tiedot eivät siirry automaattisesti eri viranomaisten välillä, he joutuvat myös ilmoittamaan useista muutoksista

⁵³ Kyselyn useissa vastauksissa todettiin, että vaikka monilla asiakkailla on todellinen halu työllistyä, on joukossa myös asiakkaita, jotka asioivat työvoimatoimistossa vain toimeentulotarkoituksessa. Palvelujen tuottaminen työhaluttomien asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita vastaaviksi on työvoimatoimistojen henkilöstölle paitsi haastavaa myös turhauttavaa.

⁵⁴ Kuten kotihoidontukeen, opintotukeen tai sairauspäivärahaan.

⁵⁵ Esimerkiksi lastenhoidon esteiden poistamiseen on varattava työnhakijalle kohtuullinen aika.

⁵⁶ Tarkastuksen kyselyn mukaan ilmoittautuminen työnhaun uusimiseksi tapahtuu keskimäärin 4,5 kuukauden välein.

⁵⁷ Työvoimaviranomainen ja maksuviranomainen tarvitsevat usein samoja tietoja eri tarkoituksia varten. Maksuviranomainen määrittää muun muassa työtodistusten avulla työssäolo- tai vakuutusehdon täyttymisen, vaikka hakija on esittänyt ko. todistukset jo työvoimatoimistossa.

erikseen kahteen paikkaan. Tämä on hyvän hallinnon asiakaspalveluperiaatteen vastaista. Lisäksi se heikentää toiminnallisen tuloksellisuuden toista peruskriteeriä, laadunhallintaa, niin palvelukyvyyn kuin tehokkuuden kannalta. Näistä tekijöistä huolimatta työvoimatoimistojen saama asiakaspalaute valtakunnallisessa asiakaspalaute-tutkimuksessa on ollut hyvää. Vuonna 2004 tehdyssä tutkimuksessa työnhakija-asiakkaat olivat hieman aiempaa tyytymättömämpiä työvoimatoimistojen palveluun, mutta tästä huolimatta arvosanojen keskiarvo lähenteli tavoitteeksi asetettua kouluarvosanaa 8. Työnantaja-asiakkaiden antama yleisarvosana oli puolestaan kahdessa vuodessa hieman parantunut.

Työttömien työnhakija-asiakkaiden kahteen paikkaan asioinnin ongelmallisuuden lisäksi työvoima- ja maksuviranomaisten erillisuus on omiaan lisäämään päällekkäistä työtä ja siten hallinnon kustannuksia sekä aiheuttamaan viiveitä palveluprosessiin. Maksuviranomaisille kuuluvia turvan saamisedellytyksiin liittyviä neuvonta-tehtäviä on siirtynyt osin työvoimatoimistoille, koska niissä asioidaan ensimmäisenä työttömyysetuutta haettaessa ja ne ovat hyvin saavutettavissa.⁵⁸ Myös mutkikas lainsäädäntö ja lausuntotyyppien määrän lisääntyminen ovat lisänneet työvoimatoimistojen kuormitusta työttömyysturvaan liittyvissä tehtävissä.⁵⁹

Luvun 2.1.3 taulukossa 3 on kuvattu työnjakoa työttömyysetuuk-sien toimeenpanossa. Haastattelujen ja tarkastuksessa tehdyn kyse-lyn perusteella toimivallanjako (eli se ”mikä kenellekin kuuluu” voimassaolevan lainsäädännön kannalta) on työttömyysturva-asioissa melko selvä.⁶⁰ Joitain tulkinnallisia asioita on kuitenkin

⁵⁸ Esimerkiksi työttömyyskassoilla ei ole vastaavaa palveluverkostoa kuin työhallinnolla ja Kansaneläkelaitoksella.

⁵⁹ Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä kävi ilmi, että etuuksiin liittyviä tehtäviä haluttaisiin työvoimatoimistoissa vähentää ja yksinkertaistaa. Perusturvan hoidon nähtiin jopa leimaavan toimistoja ja vievän resursseja niiden lähemmin työvoimapolitiikkaan liittyviltä tehtäviltä.

⁶⁰ Työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:ssä on säännös lain toimeenpanosta. Lain 11 luku sisältää toimeenpanoa koskevat säännökset (luvussa on säännökset muun muassa työttömyysetuuden hakemisesta, hakijan velvollisuudesta tietojen antamiseen sekä sitä, mitkä tiedot annetaan etuuden maksajalle ja mitkä työvoimatoimistolle). 11 luvussa ovat lisäksi säännökset esimerkiksi etuutta koskevasta päätöksestä, työvoimapolitiittisesta lausunnosta ja takaisinperinnästä. 12 luvussa on puolestaan säännökset muutoksenhausta ja 13 luku sääntelee tietojen saamista ja luovuttamista. Työttömyysturvalain 14 luvun 4 § koskee toi-

löydettävissä.⁶¹ Erityisesti tehtävien vastuunjako tulisi yhä täsmen-
tää. Esimerkiksi etuusneuvontaan liittyen saattaa syntyä ongelmia
rajanvedossa (kuka neuvoo asiakasta missäkin asiassa ja kuinka yk-
sityiskohtaisesti). Valvonnan osalta toimivallan- ja tehtävien jaosta
kerrotaan tarkemmin luvussa 3.2.2.

Mutkikas työttömyysturvalainsäädäntö ei uudistuksista huolimatta
täytä täysin selkeyden ja läpinäkyvyyden kriteerejä. Työttömän
työnhakija-asiakkaan ei ole mahdollista järjestelmän perusteet tun-
temalla ennakoida toimiansa vaikutuksia työttömyysetuuksiinsa.
Aiemmissa tutkimuksissa työttömyysturvalainsäädännön on havait-
tu toimivan myös vastoin aktivointitavoitteitaan jopa epäsuotavia
käyttäytymismalleja suosivaan suuntaan.⁶² Tällöin asiakkaiden neu-
vonnan ja siten myös neuvojatahon ajantasaisten tietojen merkitys
korostuu.

Työministeriön edustajien mukaan työttömyysturva-asioiden
vaikeaselkoisuus, säännösten monimutkaisuus ja osin myös tulkin-
nanvaraisuus ovat ongelmallisia käytännön asiakaspalvelun kannalta.
Toisaalta tarkastuksessa ei kuitenkaan tullut esiin selkeitä esi-
merkkejä siitä, miten asiantilaa voitaisiin parantaa. Voidaan myös
olettaa, että yksityiskohtaiset säännökset palvelevat asiakkaiden oi-
keusturvan toteutumista.

Työministeriön edustajien mukaan myös lausuntojen ja päätösten
vakiopohjaisuudesta seuraa, että asiakkaan voi olla joskus vaikeaa
ymmärtää päätöksen sisältöä. Työvoimapolitiittisten lausuntojen oi-
keellisuus ja perustelut ovatkin työministeriön ohjauksen ja TE-
keskusten työttömyysturva-asiamiesten valvonnan ensisijainen kohde.
Vaikka työvoimapolitiittisista lausunnoista itsessään ei voi valit-

*meenpano-ohjeita. Eri toimeenpanijatahojen tehtävänjako menee käytännössä
sen mukaisesti, mikä toimivalta eri tahoilla eri asioissa on.*

⁶¹ *Esimerkiksi sovitellun päivärahan osalta työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n
(työvoimatoimisto tutkii kuka on työtön työnhakija) suhde 4 luvun 1 §:ään
(soviteltu etuus, maksuviranomainen tutkii). 2 luvun 1 §:ssä on viittaus 4 lu-
vun 1 §:ään, mutta viittauksen laajuus on ongelmallinen.*

⁶² *Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa ja aiemmissa tutkimuksissa on tullut
esiin, että esimerkiksi pienipalkkaisen tai satunnaisen työn vastaanottaminen
ei aina kannata, koska jo pienetkin tulot vaikuttavat päivärahan määrään ja
voivat viivästyttää sen maksatusta. Tällöin riskinä on, että työ tehdään mie-
luummin ”pimeänä” tai sitä ei oteta vastaan lainkaan. Riskinä on myös, että
työttömyysturvan soviteltu päiväraha byrokraattisena ja paljon paperityötä
vaativana saattaa kannustaa myös työnantajia ”pimeän työn” teettämiseen.*

taa, niiden perusteella annetuista maksuviranomaisten päätöksistä se on mahdollista (5.). Muutosta voidaan hakea työttömyysturvalautakunnalta ja sen päätökseen edelleen vakuutusosoikeudelta.⁶³

3.2 TYÖTTÖMYYSETUUKSIEN VALVONTA

3.2.1 Työvoimatoimistojen tehtävät etuuksien saajien valvonnassa

Työvoimatoimistojen rooli työttömyysetuuksien saajien valvonnassa verrattuna etuuksien maksuviranomaisiin on melko pieni ja rajoittuu pitkälti työttömien työnhakija-asiakkaiden työvoimapolitiittisten edellytysten täyttymisen valvontaan. Valvontatehtävät ovat kuitenkin perinteisesti kuuluneet työvoimatoimistoille. Viime vuosina tavoitteena on ollut siirtää valvonnan painopistettä korostetummin aktiivisen työnhaun valvonnan suuntaan.

Työhallinnon sisällä käydään keskustelua siitä, kuinka korostetusti työttömyysturvan saajille profiloidut palvelut ja tämän asiakaskunnan kontrollointi sopivat yhteen, ja miten tämä vaikuttaa työhallinnon imagoon. Yhtäältä toimistot ovat palveluorganisaatioita, joiden olemassaolon oikeutus syntyy laajan asiakaskunnan nykyään yhä yksilöllisemmästä palvelusta. Toisaalta työvoimatoimistoilla on edelleen myös lakisääteisiä kontrollitehtäviä ja sanktointia liittyen etuuksia nauttivien työttömien työnhakija-asiakkaidensa työmarkkinoiden käytettävissä olemiseen, aktiiviseen työnhakuun, työllistymisedellytysten parantamiseen sekä viimekädessä epäiltyihin väärinkäytöksiin.

⁶³ Vuonna 2003 työttömyysturvalautakunnassa ratkaistiin 7 882 valitusta. Vakuutusosoikeus ratkaisi samana vuonna 1 439 työttömyysturva-asiaa. Lisäksi toimistot ja yksittäiset asiakkaat ottivat yhteyttä työttömyysturva-asiamiehiin ja suoraan työministeriöön. Vuonna 2003 ministeriön toimeentuloturvatimi vastasi 224 kansalaiskirjeeseen, joista 12 kappaletta oli kanteluja. Lisäksi tiimille tuli lukuisia lausuntopyyntöjä (muun muassa kuusi lausuntopyyntöä apulaisoikeuskanslerilta ja eduskunnan apulaisoikeusmieheltä sekä seitsemän lausuntopyyntöä eri ministeriöiltä). Eduskunnan kirjallisia kysymyksiä tuli vastattavaksi kahdeksan kappaletta.

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä kolme neljästä työvoimatoimiston johtajasta ilmoitti näkevänsä ristiriitoja työvoimatoimistojen palvelu- ja valvontatehtävien välillä. Eräässä vastauksessa toimistojen työttömien työnhakija-asiakkaiden palvelua kuvattiin ristiriitaiseksi yhdistelmäksi palvelua ja rankaisemista sekä epämääräisen velvoitetyöjärjestelmän toimeenpanoa.⁶⁴ Puolet vastaajista arvioi, että työvoimatoimistojen rooli työttömyysetuuksien valvonnassa ei ole erityisen keskeinen verrattuna etuuksien maksuviranomaisiin.

Toisaalta lakisääteinen työvoimapoliittisten edellytysten valvontatehtävä soveltuu hyvin valtion viranomaisroolissa toimivalle työvoimatoimistolle. Työvoimapoliittisen lausunnon teon yhteydessä työvoimapoliittisten edellytysten täyttymisen huolellinen tarkastaminen todistuksista ja muista asiakirjoista (2.) on tärkeää ennakoivien valvonnan kannalta ja palvelee lisäksi luontevasti tietojenkeruuta ja myöhempää asiakaspalvelua. Alkuvaiheessa myös työttömän työnhakija-asiakkaan velvollisuuksista tiedottamisella ja informatiivivoitteen korostamisella on merkitystä ns. tahattomien väärinkäytösten ennaltaehkäisyssä.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan työvoimatoimistojen työttömät työnhakija-asiakkaat eivät aina täytä ilmoittamisvelvollisuuttaan laissa säädetyllä tavalla. Toisinaan velvoitteen rikkominen on tahatonta. Esimerkiksi matkoista, työn tai opiskelun aloittamisesta tai osoitteen muutoksista ei aina ilmoiteta työvoimatoimistolle, jos niistä on ilmoitettu jo maksajalle. Asiakas olettaa tiedon kulkevan viranomaisten välillä. Toisaalta siitä, että työttömälle työnhakija-asiakkaalle ilmaantuu esteitä, kun esimerkiksi työ- tai toimenpidetarjouksia tehdään, voi kyselyvastausten mukaan päätellä, että ilmoitusvelvollisuutta⁶⁵ laiminlyödään myös tahallaan. Suoria tilastotietoja tästä asiasta ei ole kuitenkaan saatavissa.

⁶⁴ *Lopulta, tehtävien ristiriitaisuudesta huolimatta, yhteiset intressit ratkaisevat. Jos työvoimatoimistolla on asiakkainaan työnantaja ja työntekijä, joita se kykenee auttamaan kohtaamaan toisensa, yhteinen intressi täyttyy. Vääränlaisen työttömän työnhakija-asiakkaan työhön osoitus voi taas vahingoittaa yhteistyösuhdetta työnantaja-asiakkaaseen. Työttömän työnhakija-asiakkaan kokemana huono palvelu edellisen esimerkin mukaisessa epätoivottavassa työhönsoitustilanteessa voi puolestaan heijastua työvoimatoimistojen asiakaspalautetutkimuksessa.*

⁶⁵ *Ja samassa yhteydessä työttömän työnhakijan muita velvollisuuksia.*

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen jälkeen työvoimatoimistojen suorittama valvonta nojaa enemmän luottamukseen eli hakijan ilmoittamia tietoja pidetään lähtökohtaisesti oikeina ja tosina. Tästä lähtien valvonta perustuu paljolti viranomaisen aktiivisuuteen. Aktiivisina toimenpiteinä työvoimatoimistot voivat esimerkiksi tehostaa työpaikka- tai toimenpidetarjontaa, vaatia asiakkaalta kirjallisia selvityksiä epäselvissä tilanteissa, seurata yritystoimintaa koskevaa lehti-ilmoittelua tai pyytää tietoja oppilaitoksista. Viranomaisten aktiivisuus ehkäisee yleensä jo itsessään väärinkäytöksiä.

Kuten todettu, työvoimatoimistojen valvonta keskittyy ensisijaisesti työttömien työnhakijoiden työvoimapolitiittisten edellytysten valvontaan. Työvoimatoimistot eivät varsinaisesti valvo väärinkäytöksiä, vaan tarkistavat, onko asiakkaalla lain mukaan oikeus turvaan vai ei. Jo aiemmissa tutkimuksissa todettuja ja tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä ilmitulleita tyyppillisimpiä työvoimapolitiittisiin edellytyksiin liittyviä väärinkäytösten muotoja ovat ainakin seuraavat:

- työskentelyn salaaminen⁶⁶,
- päätoimisen yrittäjyyden salaaminen⁶⁷,
- päätoimisen opiskelun salaaminen ja
- se, että henkilö on estynyt olemasta työmarkkinoilla⁶⁸.

Signaali väärinkäytösepäilyistä tulee yleensä työvoimatoimiston tietoon seuraavia reittejä pitkin:

⁶⁶ Henkilö salaa olevansa palkkatyössä, ilmoittaa päiväraha hakemuksessaan olevansa työtön ja saa samalta ajalta työttömyyspäivärahaa. Työskentely saattaa olla kokoaikaista, jolloin oikeutta etuuteen ei olisi lainkaan. Kyseessä saattaa olla myös sivutyö, satunnainen työ tai sivutoimisen yrittäjyyden salaaminen, jolloin saatu työtulo vähentäisi maksettavaa päivärahaa (soviteltu työttömyyspäiväraha).

⁶⁷ Myös perheyrityksessä työllistyyvä perheenjäsen.

⁶⁸ Henkilö on estynyt olemasta työmarkkinoilla ulkomaanmatkan, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, vapausrangaistuksen taikka sairaalassa tapahtuvan hoidon tai muun tähän verrattavan laitoshoidon taikka muun näihin rinnastettavan syyn johdosta. Henkilön on kuitenkin katsottava olevan työmarkkinoilla sellaisen työvoimatoimistolle etukäteen ilmoittamansa, satunnaisen ja lyhyen ulkomaanmatkan ajan, jona hän on tavoitettavissa ja kykenee kohtuullisessa ja tavanomaisessa ajassa ottamaan vastaan työtä tai koulutusta.

- toisen yksityishenkilön ilmoituksen kautta,
- työvoimatoimiston oman toiminnan kautta (esimerkiksi työmarkkinoiden käytettävissä olon testaamisen myötä),
- työttömyyskassan ilmoituksen kautta,
- Kansaneläkelaitoksen ilmoituksen kautta tai
- työnantajan ilmoituksen kautta.

Työvoimatoimistot ovat mukana väärinkäytösepäilyjen alustavassa selvittelyssä. Alustavaan selvittelyyn voi kuulua tapauksesta riippuen muun muassa asiakastietojen tarkistaminen työhallinnon Uratietojärjestelmästä, yritystietojen tarkistaminen asiakastietorekisteristä, asumistietojen tarkistaminen väestörekisteristä, verotustietojen tarkistaminen verottajalta, tiedustelu työnantajalta ja tiedustelu opilaitokselta tai opintotukikeskukselta. Jos väärinkäytösepäily ei alustavan selvityksen perusteella vaikuta ilmeisen aiheettomalta, työvoimatoimisto on yhteydessä etuuden maksajaan, ja etuuden maksaminen katkaistaan asian selvittämisen ajaksi. Tässä yhteydessä myös hakijalle tehdään selvityspyyntö. Asian selvittämisen jälkeen työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa asiassa esteellisen työvoimapolitiittisen lausunnon, mikäli selvitys on antanut siihen aiheita.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan toimistoissa turhautumista aiheuttaa muun muassa se, että ilmiannot eivät usein johda mihinkään, koska väärinkäytösepäilyjä on vaikeaa todistaa (tästä on esimerkkejä työministeriön työttömyysturvan väärinkäytöksiä ja niiden torjumista koskevissa menettelytapaohjeessa O/9/1999). Väärinkäytösten toteennäyttämisen ongelmallisuutta lisäävät kyselyn mukaan esimerkiksi viranomaisten välisen tietojenvaihdon ongelmat, yhteistyön ongelmat, erityisosaamisen ja toisaalta menettelytapaohjeiden puutteellisuus, eri toimijoiden yhtenäiset intressit salata asioita⁶⁹ ja se, että selvittelyyn ei ole käytettävissä tarpeeksi henkilöstöresursseja. Väärinkäytökset ovat taloudelliselta merkitykseltään usein melko pieniä. Ne asettavat asiakkaat kuitenkin eriarvoiseen asemaan, heikentävät koko järjestelmän uskottavuutta ja

⁶⁹ Esimerkiksi työnantajat voivat vaikeuttaa osaltaan väärinkäytösten ilmituloa suosimalla "pimeää" työtä ja tästä syystä heidän kirjoittamien tositteiden oikeellisuuteen suhtaudutaan työvoimatoimistoissa toisinaan epäillen.

vahingoittavat viranomaistoimijoiden julkisuuskuvaa. Siksi myös kaikki ilmiannot tutkitaan.

Tarkastuksen kyselyyn vastanneet työvoimatoimiston johtajat arvioivat, että keskimäärin joka viides työttömyysetuuksien väärinkäytöstapaus tulee ilmi.⁷⁰ Tulos on samansuuntainen, kuin viimeisimmässä Stakesin suorittamassa selvityksessä, jossa työvoimatoimistot arvioivat noin 20 % tapauksista tulevan ilmi. Neljä viidestä kyselyyn vastanneista toimiston johtajasta oli sitä mieltä, että väärinkäyttöksiin pitäisi puuttua nykyistä tehokkaammin. Suuri osa vastaajista ei kuitenkaan pitänyt niitä kansantaloudellisesti merkittävänä ongelmana eikä puuttumista ensisijaisesti työvoimatoimistojen tehtävänä. Tämä viittaa valvonnan tehtävänjaon ongelmallisuuteen, jota käsitellään seuraavassa luvussa 3.2.2. Työvoimatoimistojen käytössä olevia työttömien työnhakija-asiakkaiden valvonnan välineitä käsitellään puolestaan luvussa 3.2.3.

3.2.2 Viranomaisyhteistyö ja työnjako

Toisin kuin maksuviranomaiset, työvoimatoimistot ovat kosketuksissa asiakkaisiinsa vain epäsäännöllisin väliajoin muun muassa ilmoittautumiskäyntien tai muiden palvelujen tarjoamisen yhteydessä. Jo tämä asettaa valvonnassa vaatimuksia viranomaisyhteistyölle ja tietojenvaihdolle (9.). Kaksijakoisesta lausuntoon ja maksatukseen jakautuvasta toimeenpanosta johtuen myös toimivallan ja vastuiden selkeä jako on keskeistä.

Kuten todettu, toimivalta-asiat on määritelty melko selkeästi työttömyysturvallaissa.⁷¹ Esimerkiksi erillistä sopimusta tehtävänjaosta ja vastuutuksesta erityisesti työttömyysetuuksien valvonnassa ei ole työministeriön edustajan mukaan dokumentoidussa muodossa olemassa. Etuuden saajien valvonnan osalta vastuunjaon ongelmakohdat liittyvät muun muassa eri toimijoiden aktiivisuuteen valvonnassa, väärinkäytösepäilyjen selvittelyyn ja tutkintapyynnön tekemiseen poliisille.

⁷⁰ Hajonta oli kuitenkin suurta ja kolmannes työvoimatoimiston johtajista arvioi, että vain alle 10 % työttömyysetuuksien väärinkäytöksistä tulee ilmi.

⁷¹ Ks. luku 3.1.4 ja erityisesti alaviite 60.

Työttömyysturvan väärinkäytösten osalta työministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Kansaneläkelaitos ovat kukin antaneet omat ohjeensa. Työministeriön edustajan mukaan ohjeet ovat keskenään yhdenmukaiset sen osalta, mitkä ovat etuuden maksajan ja työvoimatoimistojen tehtävät väärinkäytöstilanteissa.⁷²

Työministeriön ohjeessa todetaan, että työvoimatoimisto tai -toimikunta on ensisijaisesti vastuussa siitä, että työttömän työnhakijan oikeus työttömyysturvaan määritellään oikein. Työttömyys-etuuksien väärinkäytön ehkäisemiseksi työnhakijan kanssa tulee selvittää kaikki työttömyysturva-oikeuden syntymiseen ja säilymiseen vaikuttavat seikat. Epäillyissä väärinkäytötapauksissa työvoimaviranomaisen tulee kohdistaa huomionsa ensisijassa tapauksiin, jotka ovat selvitettävissä työvoimaviranomaisen omin keinoin, yleensä yhteistyöviranomaisten (eli maksuviranomaisten, verottajan, sosiaalitoimen tai poliisin) myötävaikutuksella. Tutkintapyyntöjen tekeminen sekä esitutkinnassa ja tuomioistuimessa edustaminen kuuluvat asianomistajalle. Työttömyysturvan väärinkäytötapauksissa on kysymys työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen maksamista etuuksista, jolloin asianomistaja ja tutkintapyyntöjen tekijä on pääsääntöisesti etuuden maksaja.

Työvoimatoimistoille kuuluu väärinkäytösepäilyjen alustava selvittely työvoimapolitiittisten edellytysten osalta, mutta tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan ne tekevät toisinaan myös tutkintapyyntöjä poliisille. Kyselyn vastauksista ilmeni, että ohjeistus koetaan työvoimatoimistoissa puutteelliseksi. Myös TE-keskuksista tai työministeriöstä saatu asiantuntijatuki on ollut vastausten mukaan vähäistä.

Väärinkäytösasiat vaativat erityisosaamista. Työministeriö on ohjeistanut työvoimatoimistoja keskittämään näiden tehtävien hoitoa nimetyille vastuuhenkilölle. Näin on monissa toimistoissa tehtykin. Tämän uskotaan tehostavan asioiden käsittelyä toimistojen sisällä ja helpottavan yhteistyötä paikallistasolla. Ministeriön edustajan mukaan työministeriön ohjetta päivitetään vuoden 2005 aikana.

⁷² *Uusien ohjeiden käsittelystä sosiaali- ja terveysministeriön työjaostossa on kerrottu tarkemmin luvussa 2.1.3. Työttömyysturvan väärinkäytöksiä ja niiden torjumista koskeva työministeriön ohje (O/9/1999) on kuitenkin annettu jo 8.10.1999. Ohje on siis melko vanha ja yhteistyö ohjekäsittelyssä on muuttunut muun muassa Vakuutusvalvontaviraston uuden roolin myötä.*

Ohjeiden uudelleen arviointi ja toimintakäytännön terävöittäminen ovat tässä yhteydessä mahdollisia.

Työministeriön ohjeessa ja aiemmissa tutkimuksissa on korostettu aloitteellisuuden merkitystä epäillyissä työttömyysturvan väärinkäytöstapauksissa. Aiemmissa tutkimuksissa on kuitenkin ilmennyt, että herkkyys puuttua epäiltyihin väärinkäytöstapauksiin ja suhtautuminen jälkikäteiseen kontrolliin ovat työttömyysturvan toimeenpanijoiden parissa vaihdelleet. Yksittäistä henkilöä koskevien tietojen tarkistaminen ei siis ole kaikissa tilanteissa aktiivista. Esimerkiksi työvoimatoimistoissa aktiivinen tietojen tarkistaminen korostuu työttömyyden alussa lakisääteisen työvoimapolitiittisen lausunnonannon yhteydessä. Myöhemmin työvoimapolitiittisten edellytysten kontrollointia suoritetaan satunnaisesti muiden palvelujen yhteydessä, ja asiakkaan ilmoittamiin tietoihin lähtökohtaisesti luotetaan. Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä ilmeni myös, että viranomaisten välisen yhteistyön sujuvuus tietojenvaihdossa vaihtelee paikkakunnittain. Pienillä paikkakunnilla yhteistyö toimii usein paremmin.

Edellä esitellyn ohjeistuksen periaatteiden mukaisesti työhallinnolla ei siis nähdä olevan väärinkäytösepäilyn alustavan selvittelyn ja tarvittaessa työvoimapolitiittisen lausunnonannon jälkeen aktiivista roolia väärinkäytösasioissa. Työhallinnolla ei ole tämän vuoksi myöskään omaa seurantaa väärinkäytöstilanteisiin liittyen. Siksi tarkastuksessa ei ole ollut käytettävissä näitä tietoja. Tarkastuksen kyselyn mukaan noin viidennes työvoimatoimistoista kuitenkin pitää kirjaa väärinkäytöksistä. Lisäksi Kansaneläkelaitos pitää yllä ns. vilppirekisteriä, joka koskee myös työttömyysturvaa.

Luvussa 3.1.1 mainitun etuuksien keskittämisen Kansaneläkelaitokselle on arvioitu vähentäneen väärinkäytösten riskiä. Laitoksen yllä pitämän rekisterin johdosta väärinkäytösten seuranta on myös parantunut.⁷³ Työtön työnhakija asioi maksuviranomaisen kanssa päivittäisen raportoinnin myötä säännöllisesti (8a.) ja erityisesti

⁷³ *Rekisteri sisältää epäillyn henkilötiedot, tiedot väärinkäytetystä etuudesta, väärinkäytöksen lajin ja perusteettomasti maksetun euromäärän. Lisäksi rekisteriin viedään tiedot Kansaneläkelaitoksen aluekeskusten (5 kappaletta) tekemistä ratkaisuista väärinkäytöstapauksessa. Mikäli tapaus on viety poliisitutkintaan, rekisteriin kirjataan myös poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen antamat asiaa koskevat päätökset sekä rangaistukset. (Heikkilä – Leppänen (1999) s. 12.).*

Kansaneläkelaitoksella on mahdollisuus saada käyttöönsä useiden muiden viranomaisten rekisteritietoja⁷⁴ ja suorittaa niistä esimerkiksi ristiinajoja laitoksen omien tietojen kanssa.

Työttömyyskassojen valvonta- ja tietojensaantimahdollisuudet ovat Kansaneläkelaitosta heikommät. Työministeriön edustajan haastattelussa tuli esiin, että rajallisten resurssien lisäksi työttömyyskassojen riskinä on valtion taholta nähty se, että työttömyyskassojen yhteys ammattijärjestöihinsä saattaa johtaa oman asiakaskunnan suosimiseen. Tähän riskiin on reagoitu muun muassa säättämällä työvoimatoimistoille sitova lausunnonantotehtävä. Haastattelussa sosiaali- ja terveysministeriön edustajat epäilivät kuitenkin tämän riskin todenmukaisuutta ja viittasivat lisäksi Vakuutusvalvontaviraston suorittaman valvonnan viimeaikaisiin tuloksiin.⁷⁵

Työvoimatoimiston ja maksuviranomaisten välisen tietojenvaihdon (9.) puutteita (esimerkiksi etuuksien lakkautuksiin ja lakkautuksen syihin liittyen) on pidetty kaikissa aiemmissä tutkimuksissa yhtenä valvonnan suurimmista ongelmista. Paitsi tietojärjestelmien monimutkaisuus myös tietosuojalainsäädäntö on asettanut rajoituksia tietojenvaihdolle ja eri rekistereiden yhdistämiselle. Tiedonkulkuun liittyviin seikkoihin on puututtu konkreettisin toimin Kansaneläkelaitoksen, työvoimatoimistojen ja työttömyyskassojen tietojenvaihdon kehittämisprojektilla. Projektia on valmisteltu pitkään ennen sen käynnistämistä ja työministeriön edustajan mukaan yhteinen tahtotila asian edistämisen tarpeellisuudesta on vallinnut jo vuosia. Tietojenvaihdon tavoitteina on sujuvoittaa asiakkaiden

⁷⁴ *Kuten verottajan, väestörekisterin, Eläketurvakeskuksen, tapaturma- ja liikennevakuutusyhtiöiden tietoja.*

⁷⁵ *Vakuutusvalvontavirasto julkaisi vuoden 2004 lokakuussa tiedon selvityksensä, joka koski työttömyyspäivärahan maksatustilanteita vuonna 2001. Vakuutusvalvontavirasto oli selvittänyt työttömyyspäivärahan väärinkäytöstilanteita vertaamalla etuudensaajarekisterin maksatustietoja verotustietoihin. Sen tavoitteena oli selvittää, onko täysimääräistä työttömyyspäivärahaa haettu ja maksettu työttömyyskassasta samalta ajalta kuin on saatu työttömyyspäivärahoikeuteen tai työttömyyspäivärahan tasoon vaikuttavia tuloja. Selvityksessä ilmeni, että noin sadassa tapauksessa työttömyyspäivärahaa oli maksettu väärin perustein. Valtaosan näistä aiheettomista etuusmaksuista on katsottu johtuneen työttömyysetuuden väärinkäytöksestä eli siitä, ettei etuuden hakija ole ilmoittanut työttömyyskassalle etuus oikeuteen tai etuuden määrään vaikuttavaa tuloa. Yhteenlaskettu aiheettomasti maksettu rahamäärä oli noin 0,7 miljoonaa euroa.*

etuushakemusten käsittelyä, välttyä turhilta takaisinperinnöiltä ja saada järjestelmän eri toimijoiden käyttöön nopeasti yhteneväistä ja mahdollisimman todellisuutta vastaavaa tietoa.

Tietojenvaihtoprojektin ensimmäinen vaihe saatiin valmiiksi keuhalla 2004. Tällöin Kansaneläkelaitokselta työhallinnolle alettiin siirtää tietoja työttömyysetuuksien lakkautuksista⁷⁶, yritystuloista sekä maksupäivien kertymistä ja enimmäissuoritusaikojen täyttymisestä. Tiedot siirtyvät Kansaneläkelaitoksen järjestelmästä sähköisesti työhallinnon keskitettyyn Ura-järjestelmään, ja ohjautuvat henkilöasiakkaan tietoihin tai muistilista-toiminnon kautta vastuuvirkailijalle. Työministeriön edustajan mukaan Kansaneläkelaitoksella on ollut alussa hieman vaikeuksia toimittaa tietoja. Tämä ilmenee myös tarkastuksessa tehdyn kyselyn vastauksista, joiden mukaan kaikissa työvoimatoimistoissa ei vielä vuoden 2005 alussa tiedetty hankkeen tuomista muutoksista ja parannuksista. Nyt käynnissä on projektin toinen vaihe, joka koskee Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen tietojenvaihtoa. Kolmas vaihe puolestaan koskee työhallinnon ja työttömyyskassojen tietojenvaihtoa. Työministeriön edustajan mukaan projektin hidasta etenemistä eivät selitä niinkään lainsäädäntö tai taloudelliset tekijät, vaan pikemminkin järjestelmien mutkikkuus ja tietojenvaihdon sisällölliset seikat.

3.2.3 Työvoimatoimistojen valvonnan välineet

Vaikka työvoimatoimistoilla ei olekaan erityisen merkittävää roolia väärinkäytösasioissa, niiden tehokas ja aktiivinen toiminta omissa tehtävissään ja osana järjestelmää vähentää ja voi jopa ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä. Niiden suorittama asiakkaiden informointi (2.) palvelee myös tätä tarkoitusta. Lisäksi työvoimatoimistojen käytettävissä on niin ennakkollisia kuin jälkikäteisiäkin valvonnan välineitä, joilla voidaan puuttua varsinaisten väärinkäytösten lisäksi myös järjestelmän tarkoituksen vastaiseen käyttöön eli ns. sosiaalisuunnitteluun.⁷⁷ Kontrollointi voi tapahtua myös määrärajoin. Kont-

⁷⁶ *Kuten työhön menosta (pääsääntöisesti yli 14 päivää kestävä työ), opiskelun aloittamisesta, asepalveluksen aloittamisesta, ulkomaille muutosta (jonne etuuden maksamista ei jatketa) ja kuolemasta.*

⁷⁷ *Ks. väärinkäytön määritelmä liitteestä 1.*

rollin mahdollistavilla välineillä on toki myös muita kuin valvonnallisia funktioita, kuten työllistymisen edistäminen ja työnhaun tukeminen (6b.).⁷⁸

Työvoimapoliittiset lausunnot

Työvoimatoimistojen tehtävänä on ratkaista työtöntä työnhakija-asiakasta koskevat työvoimapoliittiset kysymykset ja valvoa työvoimapoliittisia ehtoja ja edellytyksiä. Asiakkaasta työnhaun alussa annettava työvoimapoliittinen lausunto (3.) on ainoa työvoimatoimistojen ja koko työttömyysturvajärjestelmän käytettävissä oleva ennakkollisen valvonnan väline. Myöhemmin annettavat lausunnot voivat toimia jälkikäteen ja määräajoin tapahtuvan valvonnan välineinä.

Työvoimatoimistojen tärkeä tehtävä työttömyysetuuksien saajien valvonnassa on varmistaa, että työvoimapoliittiset lausunnot annetaan perustuen oikeisiin ja riittäviin tietoihin ja että lausunnot itsessään annetaan oikein. Hakijoilta pyydetään riittävät ja luotettavat selvitykset lausuntojen antamista varten (1. ja 2.). Asiakkaan työnhakijalomakkeessa antamat tiedot tarkastetaan alkuperäisistä työ- ja koulutodistuksista tai muista asiakirjoista. Joskus asiakirjojen saataavuus on huono ja työvoimatoimistoista voidaan tarkistaa tietoja suoraan esimerkiksi työnantajilta tai oppilaitoksista. Toisinaan joudutaan luottamaan vain asiakkaan omaan kertomukseen.

Lausuntojen avulla valvonta voi siis tapahtua myös määräajoin. Esimerkiksi sivutoimisen yrittäjän oikeutta työttömyysturvaan seurataan määräaikaisten lausuntojen avulla. Kun työvoimaviranomainen tarkistaa määräajoin henkilön työvoimapoliittiset edellytykset, ehkäistään takaisinperintätilanteita ja vältetään niiden aiheuttamalta lisätyöltä.

Valvonta on yleensä aina jälkikäteen tapahtuvaa. Esimerkkinä jälkikäteisestä valvonnasta työvoimapoliittisten lausuntojen osalta

⁷⁸ *Työvoimapoliittiset lausunnot antavat tietoja maksuviranomaisille ja palvelevat myös työvoimatoimistojen omaa tietojenkeruuta, ilmoittautumisaikojen yhteydessä pyritään tarjoamaan muita palveluja, työ- ja toimenpidetarjouksilla pyritään työllistämään tai parantamaan työllistymisen edellytyksiä ja tarjoamaan työnantajille sopivaa työvoimaa, työnhakusuunnitelmilla pyritään edistämään ja tukemaan aktiivista työnhakua jne.*

voidaan mainita esteellisen lausunnon anto tilanteessa, jossa epäilään väärinkäytöstä.

Ilmoittautumisvelvollisuus työnhaun uusimiseksi

Työttömyysturvan saaminen edellyttää työnhakijaksi ilmoittautumista ja työnhaun uusimista työvoimatoimiston määräämällä tai yhdessä sovitulla tavalla. Myös ilmoittautumisväli on työvoimatoimiston vapaasti määriteltävissä tai sovittavissa. Työttömälle työnhakija-asiakkaalle työnhaun uusimiseksi annettava ilmoittautumisaika (10a.) toimii toisena toimistojen käytössä olevana valvonnan keinona ja lukeutuu jälkikäteisen valvonnan välineistöön.

Ilmoittautumisajat vaihtelevat suuresti asiakkaan tilanteesta ja työvoimatoimiston ja asiakkaan välisestä sopimuksesta riippuen. Työministeriö teki vuonna 2000 kyselytutkimuksen TE-keskuksille ja työvoimatoimistoille työnhaun uusimisaikojen pituudesta, mutta sen jälkeen vastaavaa kyselyä ei ole tehty eikä uusimisaikojen pituutta ole muutenkaan ministeriön toimesta seurattu. Tuolloin todettiin, että keskimääräinen ilmoittautumisaika on noin kolmen kuukauden välein. Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan ilmoittautuminen työvoimatoimistoon tapahtuu keskimäärin 4,5 kuukauden välein. Tiettyjen ryhmien, kuten nuorten kohdalla ilmoittautumisaika on lyhyempi (jopa kuukauden välein). Esimerkiksi ns. eläkeputkessa olevilla se voi olla jopa 12 kuukautta. Sesonkiluontoisen työn tekijöillä, kuten rakennusmiehillä ilmoittautumisaika pyritään ajoittamaan tarkoituksenmukaisesti (esimerkiksi alkukevääseen) ja ilmoittautumisväliä tihentämään sesonkiaikana. Ilmoittautuminen hoidetaan lähes poikkeuksetta henkilökohtaisesti työvoimatoimistossa käymällä.

Ilmoittautumisvelvollisuus perustuu lähinnä siihen riskiin, että työtön työnhakija laiminlyö ilmoittaa työttömyyden päättymisestä tai työttömyyden aikana tapahtuneista muutoksista työvoimatoimistolle.⁷⁹ Raportoidessaan työttömyydestään päiväkohtaisesti maksuviranomaiselle, työtön työnhakija on myös saattanut olettaa, että tieto muutoksesta kulkee tätä kautta työvoimatoimistolle. Näin ei kui-

⁷⁹ Asia voi tulla esiin myös muun muassa ilmiannon, työvoimatoimiston suorittaman työmarkkinoiden käytettävissä olon testaamisen tai työttömyyskassan, Kansaneläkelaitoksen taikka työnantajan ilmoituksen kautta.

tenkaan aina tapahdu, koska maksuviranomainen katsoo, että asiakkaan oma työttömyysturvalaissakin määritelty ilmoittamisvelvollisuus on ensisijainen.⁸⁰ Etuuden maksajalle muutostietojen välittäminen on lisätyö, johon säännökset eivät suoranaisesti velvoita. Ne tosin ilmoittavat oma-aloitteisesti tietoja, joista tarvitsevat sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon, ja tietojen vaihdon kehittämisprojektin myötä myös tietyistä muista asioista.⁸¹

Mitä pidempi ilmoittautumisväli on, sitä pidempään työvoimapolitiittinen lausunto voi olla aiheetta voimassa. Tällöin henkilö voi saada työttömyysturvaa, vaikka kaikki saamisen ehdot eivät täyty. Työttömyysturvan vuodot ja väärinkäytökset -julkaisussa todetaan, että ilmoittautumisvälin pituudella on myös asenteisiin vaikuttavaa merkitystä. Jos henkilön ilmoittautumisaika asetetaan esimerkiksi 12 kuukauden päähän, voi syntyä käsitys, etteivät hänen asiansa työvoimatoimistoa kiinnostakaan.

Ilmoittautuminen sinänsä ei ole erityisen tehokas asiakkaiden työvoimapolitiittisten edellytysten täyttymisen kontrollointikeino, koska asiakas voi suunnitella aikataulunsa käynnille sopivaksi. Ilmoittautumisen yhteyteen pyritäänkin sopimaan muita palveluja kuten työnhakuhaastattelu ja työnhakusuunnitelman päivitys (7., 10b. ja 11.). Työvoimatoimistojen palvelumallin uudistamishanke pyrkii nimenomaan vaikuttamaan uusien työnhakijoiden kohdalla siihen, että työnhaun uusimisväliä ja samalla palvelua tiivistettäisiin erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa.

Toisaalta ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönti johtaa työvoimapolitiittiseen lausunnon antamiseen ja etuuden maksatuksen katkaisemiseen. Tämä saattaa paljastaa työttömyyden päättymisiä. Tämä johtaa usein myös lisätyöhön ja asiakkaan toimeentulon keskeytymisestä aiheutuviin ongelmiin, jos asiakas on laiminlyönnis-

⁸⁰ *Esimerkiksi maksuviranomaiselle ilmoitettu sairaus ei myöskään ole työttömyysturva-oikeuteen lausunnonannossa vaikuttava asia, jos työnhaku pidetään voimassa. Etuuden maksaja voi hylätä hakemuksen työttömyysturvalain 3 luvun perusteella, jos hakija saa jotain muuta etuutta työkyvyttömyyden perusteella. Jos kyse on sairaalahoidosta, työvoimatoimiston tulisi kuitenkin antaa laitoshoidon ajalta estävä lausunto työttömyysturvalain 2 luvun 3 §:n perusteella. Työttömyysturvan karenskien kannalta sairas hakija on lisäksi suojattu työkykyään vastaamattoman työn tai koulutuksen vastaanottamisvelvoitteelta (työttömyysturvalain 2 luvun 12 § ja 17 §).*

⁸¹ *Ks. luku 3.2.2. Työttömyyskassojen kanssa tietojen vaihdon kehittämisprojektiä ollaan tosin vasta käynnistämässä.*

tään huolimatta lähtökohtaisesti oikeutettu säilymään tuen piirissä. Asiakkaita voisikin palvella tiedustelemalla tilannetta tai muistuttaa heitä ennen esteellisen työvoimapoliittisen lausunnon antamista. Vuonna 2003 työhakemuksen voimassaolon päättymisen vuoksi annettiin yhteensä 303 411 työvoimapoliittista lausuntoa, joka vastasi 17 % kaikista toimiston antamista lausunnoista.⁸²

Työ- ja toimenpidetarjoukset sekä osoitukset

Työttömyysturvasäädösten keskeinen lähtökohta on se, että etuutta ei voi saada, jos työtä on tarjolla. Työn tai työvoimapoliittisten toimenpiteiden tarjoaminen (12a.) on tehokas ja luonteva työvoimatoimistojen käytettävissä oleva työttömien työnhakija-asiakkaiden jälkikäteisen kontrolloinnin keino.

Väärinkäytöksiä tulee esille muun muassa työhönosoituksista kieltäytymistapauksissa. Aina ei ole kuitenkaan sopivia töitä, joita tarjota. Työn tulee vastata henkilön kykyjä, taipumuksia ja osaamista. Siksi toimenpiteisiin osoitukset ovatkin yleisemmin käytössä. Toisaalta myös työnantajille tulee osoittaa soveliasta työvoimaa. Tällöin työttömän työnhakija-asiakkaan ominaisuudet kuten ikä, koulutustausta, työmarkkinahistoria ja yleisemmin soveltuvuutta määrittävät ominaisuudet vaikuttavat tilanteeseen. Työnantajat eivät halua tehtävän turhia työhön osoituksia ja siksi työvoimatoimistojen asiantuntija-arvio soveltuvista ehdokkaista on osoitusten yhteydessä keskeinen.

Myös talouden suhdanteet ja paikallisten tai alueellisten työmarkkinoiden muutokset vaikuttavat tilanteeseen. Erityisesti laskusuhdanteessa, kun työttömien määrä kasvaa ja työpaikkoja on niukemmin tarjolla, työvoimatoimistojen työtarjouksin ei pystytä testaamaan työmarkkinoiden käytettävissä oloa. Myöskään työvoimatoimistojen henkilöstöresurssit eivät kasva suhteessa etuuden saajien määrään, jolloin kiire vähentää mahdollisuuksia kontrolloida asiakkaita. Tällöin työttömyysturvajärjestelmä on entistä alttiimpi väärinkäytöksille.

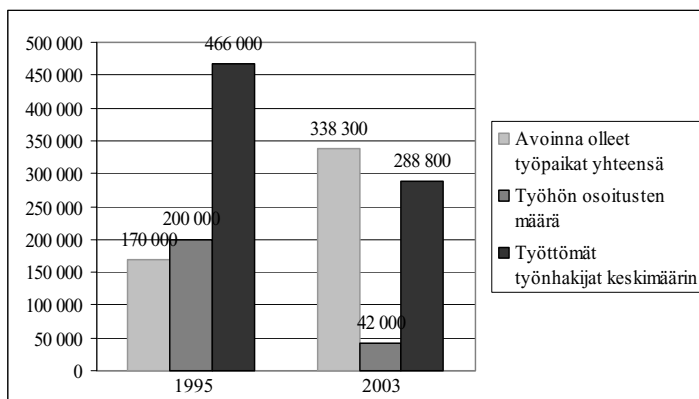
Toisaalta työhallinnossa on siirrytty ns. tiedottavaan työvälytykseen mikä tarkoittaa, että avoimet työpaikat annetaan yksilöidysti hakijalle tiedoksi postitse tai sähköpostitse, mutta jätetään työ-

⁸² Ks. liitteessä 2 mainittu koodi 0A4.

hönosoitus tekemättä. Päätös tiedottavan työnvälityksen ottamisesta työhönosoitusmenettelyn rinnalle ns. vaihtoehtoisena, työhönosoitusmenettelyä täydentävänä tapana tehtiin jo 1980-luvun loppupuolella. Tiedotteiden avulla haluttiin laajentaa ja monipuolistaa tiedottamista työmarkkinoilla tarjolla olevista työpaikkavaihtoehdoista työnhakijoille. Pelkkää työhönosoitusta pidettiin liian kapealaisena, vaihtoehtoja rajaavana ja tarpeettoman raskaana menettelynä. Muutokset työnvälityskäytännöissä ovat kuitenkin tapahtuneet pitkälti ilman ylemmän tason ohjausta ja ohjeistusta. Tiedottava toimintakäytäntö on kaventanut työvoimatoimiston kontrollitehtävää. Työministeriön edustajien mukaan työnvälityksen työkäytännöt edellyttävätkin uudelleenarviointia.⁸³

Työministeriön työmarkkinatuen aktivointia koskeneen julkaisun mukaan työhön osoitusten määrät ovat vähentyneet tiedottavaan työkäytäntöön siirtymisen myötä vuodesta 1995 lähtien jatkuvasti. Työhallinnon tilastojen mukaan työhön osoituksia tehtiin vuonna 2003 enää noin 42 000, kun osoitusten määrä vuonna 1995 oli vielä lähes 200 000. Työnvälitykseen ilmoitettujen työpaikkojen määrä ei ole kuitenkaan vähentynyt vastaavasti. Edellä mainittuja muutoksia kuvataan seuraavassa kuviossa.

⁸³ *Työministeriö on käynnistämässä valmistelua, jonka tavoitteena on selvittää mahdollisuuksia uudistaa työhönosoituskäytäntöä siten, että työpaikkatiedote ja työhönosoitus voitaisiin yhdistää uudenlaiseksi yksilöidyksi työtarjoukseksi. Nykymuotoista työhönosoitusta pidetään osin kankeana työkäytäntönä. Toisaalta myös tiedotteiden lähettämiselle ei ole enää sähköisten palvelukanavien lisääntyneen käytön myötä vastaavanlaista tarvetta kuin aiemmin. Työhaun aktiivisuuden selvittämisessä erityisesti työnhakusuunnitelman ja sen toteutumisen seurannan merkitystä korostetaan ministeriön edustajien taholta (työtarjous on ensisijaisesti asiantuntijan arvio siitä, että esitetty hakija on paikkaan sopiva).*



Kuvio 4. Työhön osoitusten määrät.

Myös toimenpiteiden volyymit ovat laskeneet. Esimerkiksi vuonna 1997 koulutus- ja tukitoimenpiteillä sijoitettuja oli yli 120 000, kun vuonna 2003 luku oli jo alle 90 000. Toisaalta työttömien työnhakijoiden määrät ovat myös pienentyneet, minkä voisi olettaa vähentävän työhallinnon henkilöstön työpaineita ja lisäävän työhön tai toimenpiteeseen osoitusmahdollisuuksia.⁸⁴

Luonnolliset työn tai toimenpiteiden tarjoamisen kautta tehtävät työmarkkinoiden käytettävissä olon arvioinnit ovat siis vähentyneet ja tämän myötä työttömyysturvajärjestelmän piirissä säilyminen on tullut entistä helpommaksi myös niille, jotka eivät ole aidosti työmarkkinoiden käytettävissä tai pyri aktiivisesti työllistymään. Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä tuli esiin työvoimatoimistojen havainto siitä, että osa työttömistä työnhakija-asiakkaita ei reagoi lainkaan tiedotteisiin. Työvoimatoimistot eivät usein myöskään vaadi asiakkailtaan selvityksiä työnhauista eivätkä ole yhteydessä työnantajiin, vaikka näitä asioita voitaisiin toteuttaa työnhakusuunnitelmien yhteydessä (ks. seuraava työnhakusuunnitelmia käsittelevä kohta). Yhteistyötä työnantaja-asiakkaiden kanssa tulisikin lisätä esimerkiksi työpaikkaan tehtyjen osoitusten seurannassa. Myös tiedotteiden osalta voitaisiin tarkistaa, kuinka niitä saaneille hakijoille haussa kävi. Toisaalta yhteistyö ei ole välttämättä työnantajan

⁸⁴ Kuten todettu, työhön osoitusten osalta työttömien työnhakija-asiakkaiden ominaisuudet on kuitenkin huomioitava. Laman jälkeisiin vuosiin verrattuna vaikeasti työllistyvien osuus suhteessa työttömien määrään on kasvanut.

intressissä, koska työnantajia kiinnostaa vain tarvitsemansa työvoiman saaminen. Tarkastuksen kyselyssä tuli lisäksi esille, että on tapauksia, joissa työhön osoitusten yhteydessä työttömät työnhakijat ovat jopa uhkailleet työnantajia, jotteivät nämä kertoisi työvoimaviranomaisille haastattelussa ilmenneestä työhäluttomuudesta. Tämä asetelma heikentää myös yhteistyön edellytyksiä.

Työnhakusuunnitelmat

Työttömällä työnhakijalla on oikeus työnhaun tueksi laadittavaan työnhakusuunnitelmaan, jonka laatimiseksi, tarkistamiseksi tai uudistamiseksi työvoimatoimiston tulee määräajoin varata hakijalle työnhakuhaastattelu (7., 10b. ja 11.). Työnhakusuunnitelmalla tarkoitetaan työttömän työnhakijan työllistymisedellytysten selvittämiseksi ja niiden parantamiseksi laadittua suunnitelmaa, joka sisältää työnhakijan osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin. Suunnitelmassa sovitaan työllistymistä edistävästä palveluista ja toimenpiteistä sekä tarvittaessa työmarkkina-avalmiuksia ja toimintakykyä parantavista muista toimenpiteistä. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan yksilöity työnhakusuunnitelma on pääsääntöisesti laadittava viimeistään työttömyyden kestänyä yhtäjaksoisesti viisi kuukautta.⁸⁵ Sitä päivitetään yksilöllisissä työnhakuhaastatteluisa. Kun työnhakija on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan tai työmarkkinatukea 500 päivältä, on mahdollista laatia vielä uudistettu yksilöity työnhakusuunnitelma.

Työnhakusuunnitelma toimii työvoimatoimiston palvelusitoumuksena ja työttömän työnhakijan sitoumuksena siitä, että hän on työmarkkinoiden käytävissä ja hakee aktiivisesti työtä. Lainsäädännössä painopistettä on siis siirretty omatoimisen, aktiivisen työnhaun suuntaan. Työvoimatoimistot voivat kontrolloida asiakkaidensa aktiivista työnhakua juuri työnhakusuunnitelmilla ja niiden päivytyksen yhteydessä. Valvontamielessä työnhakusuunnitelma voidaan nähdä erityisesti jälkikäteisen ja määräajoin tapahtuvan valvonnan välineenä, mutta sopimusluonteestaan johtuen siinä on myös ennakkollisen valvonnan välineen piirteitä.

⁸⁵ *Työnhakusuunnitelma voidaan korvata kotoutumissuunnitelmalla, aktivointisuunnitelmalla tai nyttemmin muutosturvaan liittyvällä työllistymisohjelmalla.*

Vuoden 2004 talousarvioesityksessä laadittujen työnhakusuunnitelmien määrä on otettu osaksi työvoimapolitiikan volyymitietoja. Talousarvioesityksen mukaan suunnitelmien määrä vuonna 2003 oli arviolta 130 000 kappaletta. Eduskunnalle saatettavan vuotta 2003 koskeneen työllisyyskertomuksen mukaan kyseisenä vuonna tehtiin lähes 242 000 työnhakusuunnitelmaa.⁸⁶ Työministeriön johdon vuosiraportissa määrääjain tapahtuvat työnhakuhaastattelut ja työnhakusuunnitelmat on puolestaan nivottu yhteen ja niiden määräksi vuonna 2003 ilmoitetaan yli 358 000 kappaletta. Työministeriön ohjaus- ja tavoitetyöryhmän kertomuksessa ilmoitettu suunnitelmien määrä vastaa työllisyyskertomuksessa ilmoitettua.⁸⁷

Vuoden 2004 talousarvioesityksessä tai vuotta 2003 koskeneessa työllisyyskertomuksessa ei ole ilmoitettu työnhakusuunnitelmien yksikkökustannuksia. Työministeriön johdon vuosiraportissa yksikkökustannuksiksi vuonna 2003 ilmoitetaan 79 euroa kappaleelta. Työnhakusuunnitelmien yksikkökustannukset ovat kasvaneet merkittävästi vuodesta 2001, jolloin ne olivat saman tilaston mukaan 33 euroa kappaleelta. Ministeriön ohjaus- ja tavoitetyöryhmän raportissa yksilöllisten työnhakusuunnitelmien yksikkökustannuksiksi vuonna 2003 on ilmoitettu 121 euroa kappaleelta. Tässäkin yksikkökustannukset ovat kasvaneet merkittävästi vuodesta 2001, jolloin ne olivat saman tilaston mukaan 48 euroa kappaleelta. Työryhmän mukaan yksilöllisten suunnitelmien yksikkökustannukset ovat kasvaneet huomattavasti ja määrä on pudonnut nopeasti ilman että käytetty panos olisi vastaavasti vähentynyt. Työryhmän mukaan on ilmeistä, että suunnitelmien määrä-laatu -suhde on muuttunut.

Ohjaus- ja tavoitetyöryhmän mukaan yksilöllisten palvelujen, joihin työnhakusuunnitelmat lukeutuvat, taloudellisuutta ja tuottavuutta ei voida arvioida ottamatta samanaikaisesti huomioon niiden laatua. Työnhakusuunnitelmien määrissä ja yksikkökustannuksissa tapahtuneiden muutosten syistä työryhmä toteaa, että kun suunnitelmien laadinta aloitettiin, niitä tilastoitiin aluksi runsaasti. Myös suunnitelmille asetetut tulostavoitteet lisäsivät suunnitelmien mää-

⁸⁶ Näistä työnhakusuunnitelmia oli 122 765 kappaletta, kotoutumissuunnitelmia 6 988 kappaletta, aktivointisuunnitelmia 26 855 kappaletta, yksilöityjä työnhakusuunnitelmia 81 195 kappaletta ja uudistettuja yksilöityjä työnhakusuunnitelmia 4 184 kappaletta.

⁸⁷ Ks. liitteen 4 liitekuvio 2.

rää. Myöhemmin, kun samat työttömät työnhakijat kiertävät työttömyyden, toimenpiteiden ja mahdollisten pätkätöiden välillä, ei uusia suunnitelmia ole enää laadittu vastaavassa määrin. Suunnitelmien laadun uskotaan kuitenkin parantuneen. Lisäksi vuonna 2001 laadittiin vain työnhakusuunnitelmia ja kotoutumissuunnitelmia, kun vuonna 2003 käytössä olivat lisäksi aktivointisuunnitelmat, yksilöidyt työnhakusuunnitelmat sekä uudistetut yksilöidyt työnhakusuunnitelmat. Viimeksi mainitut edellyttävät aiempaa yksityiskohteisempia sisältöjä.

Havaintona edellä esitettyyn voidaan todeta, että työnhakusuunnitelmien tilastointia koskevassa raportoinnissa on parannettavaa. Tietojen hyödyntämisarvo on kyseenalainen, koska suoritteiden yksikkökustannusten laskentatapa on epäselvä. Menojen kohdentamiseen luotettavasti laskentakohteelle vaikuttavat myös työaikakirjanpidon luotettavuus ja tehdyt laskentaratkaisut. Lisäksi järjestelmä- ja kirjausmuutokset vaikeuttavat eri vuosien tietojen vertailua. Suunnitelmatyypin kehitys kertoo osaltaan myös nopeasta muutoksesta työhallinnossa.

Suunnitelmien laadun parantumiseen liittyen voidaan viitata tuoreeseen työttömät ja palvelutarve -tutkimukseen. Kyseisessä tutkimuksessa on tutkittu työttömänä vuonna 2003 olleille kohdistetun kyselyn ja useampien vuosien rekisteritietojen avulla työnhakusuunnitelmia. Tutkimus osoitti, että enemmistö työnhakijoista ei tiennyt tai muistanut, että he ovat tehneet yhteistyössä virkailijan kanssa⁸⁸ työnhakusuunnitelman, vaikka sellaisen teksti olikin rekisterissä. Vain noin 37 prosenttia vastasi ”kyllä” kysymykseen, onko hänen kanssaan tehty yksilöllinen työnhakusuunnitelma, vaikka lähes kaikilla (noin 96 prosentilla) oli työhallinnon tietojärjestelmässä suunnitelman teksti. 12 prosenttia vastasi ”en osaa sanoa” ja puolet ei tiennyt, että sellainen suunnitelma on hänelle tehty. Vain vähemmistölle oli siis käynyt selväksi, että palvelutilanteessa tehtiin työnhakusuunnitelma, vaikka suunnitelma pitää vielä allekirjoittaa. Puolet niistä, jotka tiesivät suunnitelman laatimisesta, olivat sitä mieltä, ettei suunnitelmasta ole ollut heille mitään hyötyä. Yleishavaintona tästä voidaan todeta, että työnhakusuunnitelmien määrien seuraaminen antaa osin harhaanjohtavan kuvan työhallinnon toiminnan tuloksellisuudesta.

⁸⁸ *Kuten työministeriön ohjeen O/8/2003 mukaan olisi pitänyt tapahtua.*

Kuten ohjaus- ja tavoitetyöryhmäkin raportissaan totesi, yksilöidyt työnhakusuunnitelmat ja uudistetut yksilöidyt työnhakusuunnitelmat edellyttävät yksityiskohtaista sisältöä. Yksilöityyn työnhakusuunnitelmaan on kirjattava ainakin seuraavat asiat:

- yhteenveto työnhakijan ammattitaidosta ja osaamisesta, työnhakijan oma työllistymiseen liittyvä tavoite, hakijan työnhakutaidot ja -aktiivisuus ja/tai tarvittaessa yhteenveto asiakkaan terveydentilasta, kuntoutustarpeista ja työllistymisen esteistä,
- edellisten perusteella arvioitu ensisijainen palvelutarve, mitä yksilöityjä toimenpiteitä sovitaan toteutettaviksi sekä työnhakijan ja työvoimatoimiston tehtävät ja vastuut suunnitelman ja siihen sisältyvien toimenpiteiden toteutumisessa⁸⁹,
- sovittujen toimenpiteiden toteuttamisen aikataulu ja
- se, miten suunnitelman toteutumista seurataan.

Työttömät ja palvelutarve -tutkimuksessa on kuitenkin todettu työnhakusuunnitelmien eri osa-alueista seuraavaa. "Osa-alueet jakautuivat tulosten perusteella selvästi kahtia. Yhteenveto hakijasta, hakijan oma tavoite, työnhakutaidot ja -aktiivisuus sekä palvelutarve näyttäisivät kuvaavan perustavaa laatua olevia asioita, jotka löytyvät ylivoimaisesta valtaosasta (92-96 %) suunnitelmia. Sen sijaan hakijan ja toimiston tehtävät ja vastuut sekä suunnitelman aikataulu ja seuranta on kukin mainittu vain selvässä vähemmistössä suunnitelmia. Useimmin näistä neljästä mainittiin hakijan tehtävät ja vastuut (39 %). Näyttäisi siis siltä, että mitä täsmällisemmästä asiasta on kyse, sitä harvemmin työnhakusuunnitelmassa on siitä maininta. Toimistolle tehtäviä ja vastuita oli merkitty vain 23 prosentissa suunnitelmia, ja seurannasta oli sovittu tarkemmin vain joka neljännen kohdalla."

Työttömyysturvalain mukaan työtön työnhakija on velvollinen toteuttamaan työnhakusuunnitelmaansa työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Vuoden 2003 työllisyyskertomuksesta kuitenkin ilmenee, että suunnitelmien valvonnallinen merkitys on jäänyt melko vähäiseksi. Niistä kieltäytymisestä ja niiden toteutumatta jättämisestä

⁸⁹ Jos yksilöityyn työnhakusuunnitelmaan kirjataan, että asiakas hakee tietyn alan työpaikkoja, määritellään haettavana olevat työpaikat joko alan, ammattiryhmän tai ammattitehtävän tarkkuudella.

tä on aiheutunut hyvin vähän työttömyysturvaseuraamuksia. Vuonna 2003 työnhakusuunnitelman tai aktivointisuunnitelman laatimisesta kieltäytymisen ja työnhaku- tai aktivointisuunnitelman noudattamatta jättämisen johdosta määrättiin 2 000 karensia, mikä oli noin 4 % kaikista karensseista (karensseja annettiin yhteensä 48 700 kappaletta vuonna 2003). Toistuva kieltäytyminen aktivointisuunnitelman laatimisesta johti kolmen kuukauden koulutus- tai työssä-olovelvoitteen asettamiseen 111 tapauksessa.

Kuten Työttömät ja palvelutarve -tutkimuskin osoittaa, yksi syy työttömyysturvaseuraamusten vähäiseen määrään on laadittujen suunnitelmien sisältö ja toteuttamisen huono seuranta. Seuraamusten määrääminen ei ole mahdollista silloin, kun työnhakusuunnitelmasta puuttuvat työnhakijaa velvoittavat konkreettiset toimet, joiden laiminlyönti olisi mahdollista jälkikäteen todentaa. Työnhakusuunnitelmissa ei ole myöskään riittävällä tarkkuudella sovittu, miten suunnitelman toteuttamista seurataan. Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä tuli vahvasti esiin se, että toiminto vie paljon työvoimatoimiston resursseja ja tehtäviä joudutaan priorisoimaan. Muun muassa työttömän työnhakijan toimeentuloon vaikuttavat työvoimapolitiittiset lausunnot ovat työvoimatoimistojen mukaan "prioriteettilistan" kärjessä, vaikka kyse ei olekaan ydintehtäviin mielletystä asiasta. Työvoimatoimistojen resurssit eivät siis riitä työnhakusuunnitelmien täysimääräiseen hyödyntämiseen työnhaun tukemista tai valvontatarkoituksessa, vaikka niiden tehokkuus tunnustetaan. Toisaalta esimerkiksi työnhakusuunnitelmien tarkan seurannan ja mahdollisen sanktioinnin myötä myös hyvän asiakassuhteen pelätään kärsivän.

3.2.4 Korvauksettomat määrääjat eli karensit

Työttömät ja palvelutarve -tutkimuksessa todetaan, että yli neljännes työttömistä ja lähes puolet työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevista ei hae aktiivisesti työtä. Tutkimuksen mukaan kaikista työttömistä passiivisia työnhakijoita oli niinkin suuri osa kuin 28 %. Lisäksi neljännes oli vain "jonkin verran aktiivisia". Tutkimuksen

mukaan "aktiivisia" oli kolmannes ja "erittäin aktiivisia" vain 16 % työttömistä.

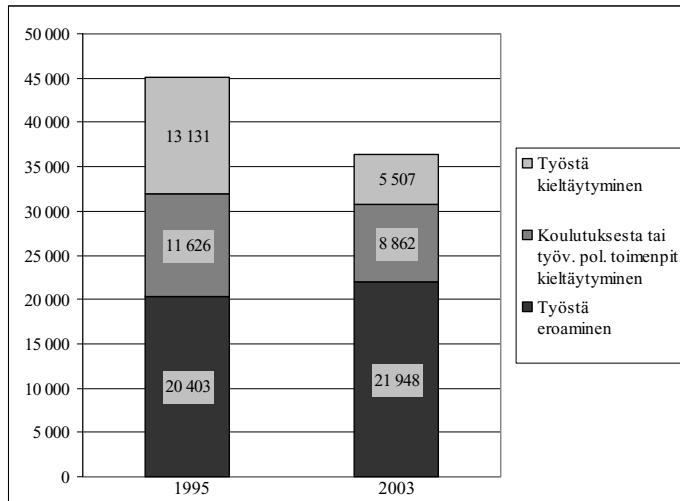
Karensseja legitimoivia tekijöitä on löydettävissä muun muassa työttömyysturvan rakenteesta.⁹⁰ Karensien käyttöä on luontevaa perustella myös yleiseen vakuutuslogiikkaan perustuen. Itse aiheutettua vakuutustapahtumaa ei ole syytä korvata täysimääräisesti. Jos työnhakijan työttömyys johtuu hänen omasta toiminnastaan tai omista valinnoistaan eikä siitä, ettei työtä ole tarjolla, seurauksena tulisi työttömyysturvalainsäädännön mukaan olla työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi (30, 60 tai 90 päivän ajaksi) tai siihen asti, kunnes hän on toiminnallaan osoittanut olevansa jälleen valmis menemään töihin, jos sitä on tarjolla. Vastaavasti, jos työtön työnhakija kieltäytyy hänelle tarjotusta kohtuullisesta, työllistymistä edistävästä toimesta, seurauksena tulisi olla työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi tai eräissä tilanteissa toistaiseksi (12b.). Lisäksi tietyissä tilanteissa oikeus työttömyysetuuteen palautuu vasta työssäolovelvoitteen täyttymisen jälkeen.

Vuoden 2003 työllisyyskertomuksen mukaan kyseisenä vuonna annetuista 1,76 miljoonasta työvoimapolitiittisista lausunnoista vain noin 48 700 eli alle 3 % koski korvauksetonta määräaika- tai toistuvasta työstä tai koulutuksesta kieltäytymisestä annettavaa työssäolovelvoitetta. Työnhakijat saivat rangaistuskarensseja lähinnä kahdesta eri syystä: työstä eroamisen johdosta tai heille tarjotusta työllistymistä edistävästä toimenpiteestä kieltäytymisestä.

Vuonna 2003 45 % karensseista koski työstä eroamista (21 948 kappaletta). Koulutuksesta kieltäytyminen, eroaminen tai omasta syystä eroamaan joutuminen oli perusteena 15 %:ssa tapauksista ja työllistymistä edistävästä toimenpiteestä kieltäytyminen tai tällaisen toimenpiteen keskeyttäminen 3 %:ssa tapauksista (nämä on yhdistetty kuviossa 5, yhteensä 8 862 kappaletta). Työstä kieltäytyminen tai työsuhteen syntymättä jääminen hakijan omasta syystä oli puolestaan perusteena 11 %:ssa tapauksista (5 507 kappaletta). Näistä työvoimatoimiston on joskus vaikeaa saada tietoa, koska työnantajilla ei ole velvoitetta eikä usein intressiäkään raportoida syistä, jotka ovat johtaneet hakijan hylkäämiseen. Seuraavassa kuviossa ha-

⁹⁰ Esimerkkeinä mainittakoon etuuksien (erityisesti työmarkkinatuen) pitkäkestoisuus ja pyrkimys etuuksien vastikkeellisuuden korostamiseen.

vainnollistetaan karenssimäärien muutoksia edellä mainittujen suurimpien osa-alueiden osalta verrokkivuosina 1995 ja 2003.⁹¹



Kuvio 5. Rangaistuskarenssit.

Rangaistuskarenssin saaminen työstä, koulutuksesta tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kiellettyymisen perusteella edellyttää, että henkilölle on tehty yksilöity tätä koskeva tarjous. Kuten Työmarkkinatuen aktivointi -tutkimuksessa on todettu, siirtyminen tiedottavaan työnhakijaksi on näkynyt annettujen karenssimäärien ja käytännössä merkinnyt sitä, ettei työnhakijan velvollisuus vastaanottaa tarjottua työtä toteudu sellaisena kuin mitä työttömyysturvan vastikkeellisuus edellyttäisi.

Työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyvässä hallituksen esityksessä⁹² käsitellään myös karensseihin liittyviä ongelmia. Esityksessä todetaan, että tiedottavan työnhakijaksi lisääntyneen velvoittavien osoitusten kohdentaminen on ollut pitkälti riippuvaista työvoimatoimistojen toimintakulttuurista. Työttömien todennäköisyys joutua karenssiuhan alaiseksi on siis ainakin osin riippunut

⁹¹ Lisäksi, kuten aiemmin todettiin, vuonna 2003 työnhakusuunnitelman tai aktivointisuunnitelman laatimisesta kiellettyymisen ja noudattamatta jättämisen johdosta määrättiin korvaukseton määräaika 2 000 tapauksessa.

⁹² Hallituksen esitys 161/2001.

heidän asuinpaikastaan.⁹³ Tästä johtuen karenssi sanktiona on muodostunut aiempaa sattumanvaraisemmaksi ja vaikeammin ennustettavaksi.

⁹³ Sama havainto on tehty myös sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä 4/2001.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksessa selvitettiin työvoimatoimistojen roolin tarkoitukseenmukaisuutta työttömyysetuuksien hallinnointijärjestelmässä ja erityisesti etuuksien saajien valvonnassa. Vastauksena pääkysymykseen voidaan todeta, että työvoimapolitiisiin edellytyksiin liittyvän lausunnonantotehtävänsä vuoksi työvoimatoimistojen rooli etuuksien hallinnointijärjestelmässä on hyvin korostunut. Työvoimapolitiisten lausuntojen antamisen merkityksestä on työhallinnossa kuitenkin eriäviä näkemyksiä. Työttömyysetuuksien vastikkeellisuus ja toimistojen lakisääteinen valvontarooli eivät puolestaan ole korostuneet riittävästi. Tämän taustalla vaikuttaa myös se, että toimistot joutuvat toimimaan ristiriitaisten tuloksellisuusvaatimusten kuten asiakastyytyväisyyden ja työttömiin työnhakija-asiakkaisiin kohdistuvan kontrolloinnin ristipaineessa. Seuraavassa käsitellään tarkemmin tarkastushavaintojen myötä syntyneitä johtopäätöksiä.

Työttömyysetuuksien hallinnointi

Työttömyysturvajärjestelmän monitahoisuudesta ja useiden toimijoiden muodostamasta kokonaisuudesta johtuen työvoimatoimistojen tehtävien tarkoituksenmukaisuutta ja tehtävien hoidon tuloksellisuutta on vaikeaa arvioida. Toimistojen työttömyysetuuksien hallinnointiin käytetyistä resursseista ja hallinnoinnista syntyneistä kustannuksista ei ole selkeää tietoa muun muassa työvoimatoimistojen työaikakirjanpidon puutteellisuuden vuoksi. Monipuolinen ja systemaattisesti kerätty seurantatieto työvoimatoimistojen työttömyysetuuksien toimeenpanon toimivuudesta, kustannuksista ja laadukkuudesta parantaisi työvoimatoimistojen toiminnan ohjausta, kehittämistä ja tuloksellisuuden arviointia.

Toimeenpanon osalta kaksijakoinen työvoimatoimistoihin ja maksuviranomaisiin jakautuva järjestelmä on asiakaspalvelun näkökulmasta ongelmallinen ja vastoin ns. yhden luukun periaatetta. Vaikka toimivallanjako on työvoimatoimistoille melko selvä, asiakkaan näkökulmasta kahteen paikkaan asiointi ja eri toimijoiden toisistaan poikkeavat tehtävät näyttäytyvät epätarkoituksenmukaisina.

Toimeenpanon kaksijakoisuus johtaa myös siihen, että viranomaiset tekevät työttömyysetuuksiin liittyen osin päällekkäistä työtä muun muassa asiakkaan tietojen tarkistamisessa ja työttömyysetuuksiin sekä niiden saamiseen edellytyksiin liittyvässä neuvonnassa.

Työvoimatoimistot suorittavat monialaisia tehtäviään paikallistasolla lähellä asiakkaitaan ja paikallisia työmarkkinoita. Niiden työttömien työnhakija-asiakkaiden palveluun liittyvät ydintehtävät eivät kuitenkaan korostu riittävästi ja yksin työttömyysetuuksiin liittyvät tehtävät vievät paljon henkilöstön resursseja erityisesti työttömän työnhakija-asiakkaan palvelusuhteen alkuvaiheessa. Työvoimatoimistojen työttömyysetuuksiin liittyviä tehtäviä tulisikin pyrkiä yksinkertaistamaan ja kohdentamaan resursseja painokkaammin työvoimapalveluihin ja työnvälitykseen.

Työvoimatoimistojen rooli etuuksien hallinnointijärjestelmässä on keskeinen erityisesti niiden lausunnonantotehtävän vuoksi. Sitovia työvoimapolitiittisia lausuntoja annetaan yhä enemmän yhä yksityiskohtaisemmista asioista. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin eriäviä näkemyksiä lukuisten erilaisten lausuntotyyppien ja lausuntojen sitovuuden tarpeellisuudesta. Tämän perusteella voidaan todeta, että työvoimapolitiittisten lausuntojen tarkoitusta tulisi arvioida uudelleen. Asian arviointi kytkeytyy edellä kerrottuun toimeenpanon kaksijakoisuuteen.

Työttömyysetuuksien saajien valvonta

Kuten hallinnointi, myös työttömyysetuuksien saajien valvontajärjestelmä on kaksijakoinen. Valvontajärjestelmän toimivuutta on parannettu muun muassa työhallinnon, Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen välisellä tietojenvaihdon kehittämisprojektilla. Projektilla on pyritty kattavampaan ja ajantasaisempaan tiedonvälitykseen työvoimatoimistojen ja maksuviranomaisten välillä. Tarkastus on osoittanut, että yhteistyön lisääminen ja tietojärjestelmien jatkokehittäminen erityisesti valvonnan työvälineeksi on edelleen tarpeen. Myös työnjakoa valvonnassa olisi hyvä tarkentaa muun muassa väärinkäytöstapausten selvittämisen osalta.

Viime vuosina asiakaspalvelun merkitys työhallinnon tuloksellisuuden arvioinnissa on korostunut. Työvoimatoimistojen asiakaspalvelutehtävien ja työttömyysetuuksien saajien kontrollointitehtävien välillä on ristiriita. Tästä syystä työvoimatoimistojen pyrkimys palvella asiakkaitaan voi toisinaan johtaa työttömyysturvan tarkoi-

tuksen kannalta epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. On tärkeää, että työttömien työnhakija-asiakkaiden lisäksi myös työvoimatoimistojen henkilöstön keskuudessa työttömyyden aikainen toimeentulon turvaava etuus tulkitaan yksiselitteisesti vastikkeeksi siitä, että henkilö hakee työtä päätoimisesti ja aktiivisesti tai pyrkii parantamaan työmarkkinoille pääsyn tai paluun edellytyksiään. Työttömien työnhakijoiden informointiin oikeuksiin kytkeytyvistä velvollisuuksista tuleekin kiinnittää erityistä huomiota.

Tarkastuksessa ilmeni, että työvoimatoimistot eivät halua valvontaroolinsa korostuvan nykyisestä. Työttömyysturvajärjestelmän erityispiirteiden, erityisesti työmarkkinatuen pitkäkestoisuuden vuoksi työttömien työnhakija-asiakkaiden kontrollointi ja rangais-tuskarenskien käyttö ovat kuitenkin tarpeen. Erityisesti asiakkaiden työmarkkinoiden käytettävissä olon ja päätoimisen työhaun valvonnan osalta työvoimatoimistot ovat aivan keskeisessä asemassa.

Työttömien työnhakijoiden valvonnan painopiste on siirtymässä työmarkkinoiden käytettävissä olon kontrolloinnista korostuneem-min aktiivisen työhaun kontrolloinnin suuntaan. Tähän pääsemi-seksi työttömien työnhakija-asiakkaiden työhaun seuranta tulee parantaa. On huomattava, että esimerkiksi työttömät ja palvelutarve -tutkimuksen mukaan yli neljännes työttömistä on passiivisia työnhakijoita. Työhaun seurannan parantaminen on mahdollista erityi-sesti työnhakusuunnitelmien käytön ja niiden sisällön sekä toteut-tamisen seurannan jäntevoittämisen kautta. Toistaiseksi suunnitel-mien hyödyntäminen valvonnassa on ollut näennäistä. Kun suunnitelmien sisällön jäntevoittämiseen ja laiminlyöntien todentamiseen kiinnitetään enemmän huomiota, myös työttömien työnhakija-asiakkaiden velvollisuudet ja työttömyysetuuksien vastikkeellisuus korostuvat. Seurannan parantaminen on mahdollista myös työhaun uusimisväliä ja samassa yhteydessä palvelutarjontaa tiivistämällä sekä kehittämällä yhteistyötä työnantaja-asiakkaiden suuntaan.

Työvoimatoimistojen asiakaspalvelutehtävien korostumisesta ja ns. tiedottavaan työnvälitykseen siirtymisestä johtuen muun muassa työhön osoitukset ovat vähentyneet. Tästä syystä työttömien työnhakija-asiakkaiden työmarkkinoiden käytettävissä olo ei tule testatuksi kuten aiemmin. Passiivisenkin työnhakijan on siten mahdollista pysyä aiempaa todennäköisemmin työttömyysturvajärjestelmän piirissä ilman, että hän menettäisi oikeutensa saada työttömyys-etuutta. Tiedottavaan työvälitykseen siirtyminen on johtunut osaltaan siitä, että työttömien työnhakijoiden lisäksi myös työnantaja-

asiakkaiden palvelutarpeet ovat korostuneet. Tarkastusvirasto katsoo, että työministeriön tulisikin arvioida näitä käytäntöjä uudelleen.

Lopuksi voidaan todeta, että työttömyysetuuksien hallinnoinnin ja valvonnan ongelmat työvoimatoimistoissa ovat pitkälti sidoksissa itse perusongelmaan, työttömyyden hallintaan. Työllisyystilanteen paraneminen jo sinänsä johtaa järjestelmän parempaan toimintaan ja valvonnan tarpeen vähenemiseen. Kaksijakoisen toimeenpanon ongelmista huolimatta järjestelmä on kuitenkin toiminut kohtuullisen hyvin. Sen avulla on muun muassa kyetty takaamaan toimeentulon turva myös 1990-luvun alun vaikeissa massatyöttömyyden olosuhteissa.

LÄHTEET

1. Normilähteet

Asetus työttömyysetuuksien rahoituksesta (1176/1998).

Asetus Vakuutusvalvontavirastosta (102/1999).

Hallituksen esitys Eduskunnalle työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 161/2001).

Henkilötietolaki (523/1999).

Laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) sekä siihen liittyvät HE 225/2002 ja työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietintö 10/2002.

Laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001) sekä siihen liittyvät HE 10/2001 ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 20/2001.

Laki työhallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmästä (1058/2002).

Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta (555/1998) ja siinä huomioitu laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (1301/2002) sekä ensiksi mainittuun liittyvät HE 64/1998 ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 11/1998.

Laki työvoima- ja elinkeinokeskuksista (23/1997).

Laki Vakuutusvalvontavirastosta (78/1999) sekä siihen liittyvät HE 163/1998 ja talousvaliokunnan mietintö 29/1998.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Työministeriön työjärjestys (147/2005).

Työttömyyskassalaki (603/1984).

Työttömyysturvalaki (1290/2002), siihen tehdyt muutokset (582/2003 ja 39/2003) sekä siihen liittyvät HE 115/2002 ja sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 43/2002.

Valtion talousarvioesitykset vuosilta 2003 ja 2004.

Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoimapalvelusta (1344/2002).

Valtioneuvoston asetus työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä (1351/2002).

Valtioneuvoston asetus työttömyyskassalain täytäntöönpanosta (272/2001).

Valtioneuvoston asetus työttömyysturvalain täytäntöönpanosta (1330/2002).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

2. Työministeriön ohjeet

Koulutuspäivärahaan liittyvät työvoimatoimiston ja työvoimatoimikunnan tehtävät (O/3/2004).

Opiskelu ja työttömyysturva (O/23/2003).

Työnhakijaksi rekisteröityminen, työnhaun voimassaolo ja työnhakijan informointi (O/6/2003).

Työnhakusuunnitelma ja yksilöity työnhakusuunnitelma (O/8/2003).

Työttömyysturvan väärinkäytökset ja niiden torjuminen (O/9/1999).

Työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevat menettelytapaohjeet (O/39/2003).

Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen -hankkeen esitysten toimeenpanon käynnistäminen työhallinnossa (O/13/2005).

Ulkomaanmatkan vaikutus työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen (O/2/2000) ja uusi ohje ulkomaanmatkan vaikutuksesta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta (O/2/2005).

Yrittäjän työttömyysturvan työvoimapolitiittiset edellytykset (O/12/2004).

3. Virallislähteet

Sosiaali- ja terveysministeriö (2004): Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala vuonna 2003.

Työministeriö (2004): Toimintakertomus 2003.

Työministeriö (2004): Työllisyyskertomus vuodelta 2003. Työhallinnon julkaisu 337/2004.

Työministeriö (2004): Työministeriön johdon raportointi, vuosiraportti 2003.

Työministeriö (2004): Työministeriön ohjaus- ja tavoitetyöryhmän selvitys.

Työministeriö (2005): Tavoite ja ohjausryhmän esitykset vuoden 2006 tulostavoite- ja seurantaindikaattoreiksi.

Työministeriö (2005): Työllisyyskertomus vuodelta 2004. Työhallinnon julkaisu 350/2005.

Työministeriö (2005): Työministeriön johdon raportointi, vuosiraportti 2004.

Työministeriö (2005): Vuosikertomus 2004.

Valtioneuvosto (2005): Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004.

4. Muut kirjalliset lähteet

Aho, Simo – Virjo, Ilkka – Tyni, Päivi – Koponen, Hannu (2005): Työttömät ja palvelutarve, työttömille kohdistetun kyselyn ja työnhakusuunnitelmien analyysin tuloksia. Työpoliittinen tutkimus nro 271.

Heikkilä, Matti – Leppänen, Anne (1999): Sosiaaliturvan väärinkäyttö, Tutkimus viranomaisten tietoon tulleista sosiaaliturvan väärinkäytöksistä. Stakes, Aiheita 33/1999.

Kiander, Jaakko (1996): Työttömyysturvan rahoitus ja työllisyys. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 8.

Myllymäki, Arvo – Salomaa, Juha – Poikkeus, Virpi (1997): Muuttumaton – muuttuva Kansaneläkelaitos. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos.

Ruotsalainen, Seppo (1998): Työttömyys ja työttömyysturva. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 26.

Skog, Harri – Räisänen, Heikki (1997): Toimivampiin työmarkkinoihin, Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Työttömyysturvan karenssi, Subjektiiiviset tulkinnat ja siirtyminen toimeentulotuelle. Selvityksiä 4/2001.

Tietoykkönen Oy (2004): Työvoimatoimistojen asiakaspalautetutkimus 2004, työnhakijat.

Työministeriö (1994): Työttömyysturvan vuodot ja väärinkäytökset. Työhallinnon julkaisu 69/1994.

Työministeriö (2001): Toinen aalto, Työvoimapolitiikan uudistuksen jatkuminen. Työhallinnon julkaisu 269/2001.

Työministeriö (2003): Työpolitiikan strategia 2003-2007-2010. Työhallinnon julkaisu 334/2003.

Työministeriö (2005): Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän uudistamista koskeva selvitys, Työryhmän raportti 29.04.2005.

Työministeriö (2005): Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille. Työhallinnon julkaisu 347/2005.

Työministeriö (2005): Työpolitiikan strategian 2003-2007-2010 tarkiste, Strategiakatsaus, Kevät 2005.

Työministeriö (2005): Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen. Työhallinnon julkaisu 353/2005.

Työministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö (1997): Koordinaatiotyöryhmän muistio.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1997): Valtion talousarvio, esityksen perustelut ja informatiivisuus. Tarkastuskertomus 2/1997.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2003): Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuukissa. Tarkastuskertomus 65/2003.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004): Tilintarkastajan vuosiyhteenveto työministeriön tilintarkastuksesta vuodelta 2003. Vuosiyhteenveto 53/393/2003.

Valtiovarainministeriö (2003): Tulosohjauksen terävöittäminen. Työryhmämuistioita 9/2003.

5. Internet

6. Tilastot

Käytetyt tilastot on saatu työministeriöstä tai ne ilmenevät tutkimuksista.

7. Haastattelut

24.11.2004 Työministeriö, toimeenpano-osasto, toimeentuloturva-tiimi, kaksi henkilöä.

25.11.2004 Sosiaali- ja terveysministeriö, vakuutusosasto, työttö-myys- ja sairausvakuutusyksikkö, kaksi henkilöä.

30.11.2004 Työvoimatoimisto, toimiston johtajan haastattelu.

18.1.2005 Työvoimatoimisto, apulaistoimistonjohtajan haastattelu.

19.1.2005 Työministeriö, politiikkaosasto, strategia ja työvoimapo-litiikkatiimi, yksi henkilö.

22.3.2005 Työministeriö, toimeenpano-osasto, työvoimapalvelujen systeemisuunnittelutiimi, yksi henkilö.

12.4.2005 Työvoimatoimisto, työvoimaneuvojan haastattelu.

21.4.2005 Työvoimatoimisto, työvoimaneuvojan haastattelu.

16.5.2005 Varsinais-Suomen TE-keskus, työttömyysturva-asiamiehen haastattelu.

20.7.2005 Työministeriö, toimeenpano-osasto, toimeentuloturvatii-mi, yksi henkilö.

8. Sähköpostitse saadut vastaukset

24.11.2004 Työministeriö, politiikkaosasto, controller-tiimi, yksi henkilö.

14.12.2004 Työministeriö, toimeenpano-osasto, toimeentuloturva-tiimi, kaksi henkilöä.

8.2.2005 Työministeriö, toimeenpano-osasto ja politiikkaosasto, kolme henkilöä.

22.3.2005 Työministeriö, toimeenpano-osasto, toimeentuloturvatimi, yksi henkilö.

29.3.2005 Työministeriö, hallintopalveluyksikkö, hallinto- ja talouspalvelut -tiimi, yksi henkilö.

30.3.2005 Työministeriö, hallintopalveluyksikkö, hallinto- ja talouspalvelut -tiimi, yksi henkilö.

9.5.2005 Työministeriö, hallintopalveluyksikkö, hallinto- ja talouspalvelut -tiimi, yksi henkilö.

31.5.2005 Työministeriö, toimeenpano-osasto, toimeentuloturvatimi, yksi henkilö.

14. ja 15.7.2005 Työministeriö, toimeenpano-osasto, toimeentuloturvatimi, yksi henkilö.

8.9.2005 Työministeriö, toimeenpano-osasto, toimeentuloturvatimi, yksi henkilö.

9. Kysely työvoimatoimistojen johtajille

24.1.2005 lähetettiin yhteensä 30 kappaletta työvoimatoimistojen johtajille osoitettua kirjallista kyselyä. Otokseen valittiin kultakin TE-keskus –alueelta (15 kpl) kaksi erikokoista työvoimatoimistoa.

LIITTEET

Liite 1: Käsitteet ja määritelmät

Työttömyys on käsitteenä epämääräisempi kuin muut syyperusteiseen sosiaaliturvaan oikeuttavat tilanteet (vrt. esimerkiksi eläkeikä, sairaus, opiskelu, lapsenhoito jne.). *Työttömyysturva* on työttömälle työnhakijalle tietyin edellytyksin maksettavaa joko edeltäviin ansioihin suhteutettua (ansiopäivärahaa) tai yleistä päivärahaa (työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea), joka turvaa työnhaun aikaisen toimeentulon. Vaikka työttömyysturva on pitkälti vastikkeellista sosiaaliturvaa (tai ansioturvan osalta lähellä vakuutusturvaa), sen merkitys on osin ongelmallinen, koska yhteys ansiotyöhön on löyhä. Esimerkiksi työmarkkinatuen saaminen ei edellytä lainkaan aiempaa työmarkkinoilla oloa ja sen kesto ei ole käytännössä rajoitettu. Myös ansiosidonnaista turvaa saa lyhyenkin työskentelyn jälkeen 500 maksupäivää.

Työvoimapolitiikalla tarkoitetaan niitä pyrkimyksiä ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on valikoivasti edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Työvoimapolitiikka koostuu passiivisesta (työttömyysturva laajana käsitteenä) ja aktiivisesta osasta. *Passiiviajan työttömyysturva* on vastakohta aktiiviajan turvalle. Aktiiviajalla tarkoitetaan aikaa, jolloin henkilö on jossakin toimenpiteessä. Passiiviajalla puolestaan tarkoitetaan aikaa, jolloin henkilö on ainoastaan työttömänä työnhakijana olematta missään toimenpiteessä. Työttömyys-etuuksien maksamiseen liittyvät työvoimapolitiittiset edellytykset tekevät niistä osan työvoimapolitiikkaa, vaikka ne liittyvätkin toimeentulon turvaamiseen ja siten sosiaalipoliittisiin tehtäviin.⁹⁴

Tässä tarkastuksessa valtion viranomaisiksi luokitellaan vastuu-ministeriöt ja työhallinto. Maksuviranomaistehtäviä hoitavat Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistot ovat osa ns. välillistä julkishallintoa ja työttömyyskassat puolestaan yksityisiä toimijoita. *Työttömyysetuuksien hallinnointi- ja valvontajärjestelmään* katsotaan kuuluviksi erityisesti työvoimatoimistot, niiden yhteydessä toimivat

⁹⁴ Skog – Räisänen (1997) s. 57-58, 61

työvoimatoimikunnat, TE-keskusten työttömyysturva-asiamiehet sekä maksuviranomaistehtäviä hoitavat tahot (ks. kuvio 1). *Valvontajärjestelmällä* tarkoitetaan siis näiden toimijoiden muodostamaa kokonaisuutta (tarkastuksessa käsitellään muun muassa toimijoiden toimivallanjakoa, tehtävienjakoa, tietojenvaihtoa ja muuta yhteistyötä). *Valvonnalla* tarkoitetaan tässä tarkastuksessa valvottavien kohteiden eli työttömyysetuuksia saavien työttömien työnhakijoiden havainnointia, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kohteet toimivat lainsäädännössä määrätyllä tai muuten sovitulla tavalla. Tarkastuksessa keskitytään erityisesti työvoimatoimistojen suorittamiin työttömyysetuuksien hallinnointi- ja valvontatehtäviin.

Julkisen työvoimapalvelun ydintehtävänä on edistää työmarkkinoiden toimivuutta.⁹⁵ *Työvoimatoimistojen ydintehtävistä* puhuttaessa tarkoitetaan tässä tarkastuksessa erityisesti *työvoimapalveluja ja työnvälitystä*. Seuraavassa taulukossa hahmotellaan työvoimatoimistojen tehtävien ryhmittelyä tarkastuksen kannalta keskeisten toimintojen osalta.⁹⁶

⁹⁵ JTPL 1 luvun 1 §.

⁹⁶ Mukailten *Toimivampiin työmarkkinoihin (1997) s. 69 sekä Työvoimatoimiston palvelut henkilöasiakkaalle -esite*.

Liitetaulukko 1. Ydintehtävät.

Tehtävien ryhmittely	Konkreettiset tehtävät	Tehtävien toteutus
Työvoimatoimiston ydintehtävät julkisen työvoimapalvelun toteutuksessa.	Edistää työmarkkinoiden toimivuutta.	Julkinen työvoimapalvelu tarjoaa laadukasta informaatiota työmarkkinoista, välittää työtä ja osaamista sekä parantaa työvoiman ammattitaitoa ja työmarkkina-asemaa.
Työvoimatoimiston ydintehtävät henkilöasiakkaiden palveluun liittyen	Työvoimapalvelut ja työnvälitys 1. Työnhakupalvelut (mm. henkilökohtainen työnvälitys ja työnhaku itsepalveluna), 2. Ammatillisen kehittymisen palvelut,	Tarkastuksen kannalta keskeisiä henkilökohtaisen työnvälityksen palveluja ovat alkuinfo, työnhakuhaastattelut ja -suunnitelmat sekä työtai toimenpidetarjoukset ja osoitukset.
Työvoimatoimiston tehtävät työttömyysturvaan liittyen	3. Työllistyvyyttä ja toimeentuloa edistävät <i>tukipalvelut</i>	Työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen etuuden maksajille ja työttömyysturvaneuvonta.
Työvoimatoimiston tehtävät työttömyysturvan valvontaan liittyen	1. Väärinkäytösten ennaltaehkäisy, 2. Työttömien työnhakija-asiakkaiden kontrollointitehtävät	Asiakkaiden tietojen tarkistaminen työvoimapolitiittisen lausunnonannon yhteydessä ja asiakkaiden informointi etuuksista, niiden saamisen edellytyksistä sekä asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Asiakkaiden työmarkkinoiden käytettävissä olon, aktiivisen työnhauksen sekä työmarkkinoille pääsyn tai palveluun edellytysten parantamisen valvonta. Väärinkäytösepäilyjen alustava selvittely.

Työvoimatoimiston ulkopuoliset tehtävät	Maksuviranomaistehtävät	Sosiaalipoliittisten edellytysten selvittäminen, päätös työttömyysetuudesta, etuuden maksatus, väärinkäytösepäilyjen selvittäminen ja mahdollisen rikosoikeudellisen prosessin käynnistäminen sekä liikaa maksettujen etuuksien takaisinperintä.
--	-------------------------	--

Asiakkailla tarkoitetaan tässä tarkastuksessa ensisijaisesti työvoimatoimistojen henkilöasiakkaiden ryhmään lukeutuvia työttömiä työnhakijoita. Työvoimatoimistojen asiakaskuntaan kuuluvat työttömien lisäksi myös muut työnhakijat ja työnantajat.

Työvoimatoimistojen osalta valvonta rajoittuu ensinnäkin etuuksia saavien työttömien työnhakija-asiakkaiden *työvoimapolitiittisten edellytysten täyttymisen valvontaan* eli siihen, että henkilö on työtön, ilmoittautunut työvoimatoimistoon, hakee kokoaikatyötä ja on työmarkkinoiden käytävissä. Lisäksi edellytetään, että hänelle ei ole voitu osoittaa työtä tai häntä ei ole voitu osoittaa koulutukseen. Työvoimatoimistot valvovat myös työttömien työnhakija-asiakkaidensa *työnhaun aktiivisuutta*. Työvoimatoimistojen valvonnan välineitä voidaan luokitella ennakkollisiin ja jälkikäteisiin sekä määräraikaisiin valvonnan välineisiin.

Työvoimatoimistot osallistuvat työttömyysetuuksien väärinkäytösten valvontaan ainakin väärinkäytösepäilyjen alustavan selvittelyn osalta. Työttömyysetuuksien väärinkäyttö ymmärretään tässä tarkastuksessa laajassa merkityksessä ja ryhmittelyssä on tukeuduttu Stakesin sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskeneessa tutkimuksessa noudatettuun malliin. *Väärinkäytöllä* tarkoitetaan ensinnäkin tahallista, tarkoituksellista toimintaa, jolla pyritään saamaan oikeudeton ta taloudellista hyötyä antamalla vääriä tietoja tai salaamalla asian oikea laita (esimerkiksi työssäolon tai saadun sosiaalietuuden tietoinen salaaminen). Toinen "väärinkäyttömuoto" on hyväksikäyttö eli sosiaalisuunnittelu. Se tarkoittaa turvan maksimointia keinotekoisesti, muodollisesti laillisilta näyttävillä perusteilla. Kysymys on tällöin lain tarkoituksen vastaisesta työttömyysturvan käytöstä. Työttömyysturvaa voidaan maksaa väärillä perusteilla myös hakijan ymmärtämättömyydestä tai tietämättömyydestä johtuvan tietojen

ilmoittamatta jättämisen johdosta.⁹⁷ Seuraavassa taulukossa esitellään kootusti tarkastuksessa käsitellyt osa-alueet.

Liitetaulukko 2. Väärinkäytön muodot.

Varsinainen väärinkäyttö	Sosiaalisuunnittelu	Tahaton väärinkäyttö
<ul style="list-style-type: none"> – tahallisuus, – tavoitteena oikeudeton taloudellinen etu, – rikoksen tunnusmerkistö, – säädetty rangaistus 	<ul style="list-style-type: none"> – keinotekoiset järjestelyt etuuksien maksimoimiseksi, – lain tarkoituksen vastainen työttömyysetuuden käyttö 	<ul style="list-style-type: none"> – tahattomuus, – tietämättömyys tai ymmärtämättömyys

Etuuksien väärinkäytön *seurauksista* tarkastuksessa esiin nousevat *karenssit*. Tässä yhteydessä termi karenssi rajataan koskemaan ainoastaan ns. rangaistuskarensseja eli työttömyysturvalainsäädännössä määriteltyjä sanktioluontoisia korvauksettomia määräaikoja.

⁹⁷ Lisäksi liikamaksuja voi aiheutua etuuden maksajan virheen johdosta, johon saajalla ei ole osuutta (järjestelmävirhe), mutta tätä väärinkäytön muotoa ei käsitellä tässä tarkastuksessa.

Liite 2: Työvoimapoliittiset lausunnot

Säännökset, joiden perusteella työvoimaviranomaiset antavat työvoimapoliittisia lausuntoja ovat työttömyysturvalaki (1290/2002), laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002), valtioneuvoston asetus työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä (1351/2002) ja työministeriön asetus työvoimapoliittiseen lausuntoon merkittävistä seikoista (1367/2002). Lisäksi lausuntomenettelyssä sovelletaan uutta hallintolakia (434/2003). Työvoimapoliittisia lausuntoja annettaessa tulee seurata myös valitusasteista tulleita päätöksiä ja pyrkiä noudattamaan niiden omaksumaa yleiseksi katsottavaa tulkintakäytäntöä. Lisäksi työministeriön on antanut menettelytapaohjeet⁹⁸, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa lausuntomenettelyssä noudatettavaa käytäntöä.

Työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n mukaan työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa työvoimapoliittisen lausunnon työttömyysturvalain 2 luvussa, 7 luvun 3-7 §:ssä, 8 luvussa sekä 9 luvun 7 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetyistä edellytyksistä. Valtioneuvoston asetuksessa työttömyysetuuden työvoimapoliittisista edellytyksistä on säädetty täsmällisemmin työvoimatoimiston ja työvoimatoimikunnan välisestä tehtävänjaosta työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa.⁹⁹

Valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan työvoimatoimisto antaa sitovan lausunnon Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle:

- työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä, 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa sekä 3 ja 11 §:ssä tarkoitetuista työttömyysetuuden työvoimapoliittisista edellytyksistä ja
- työttömyysturvalain 7 luvun 3-7 §:ssä ja 11 §:ssä, 8 luvun 1 §:ssä ja 2 §:n 1 ja 2 momenteissa ja 4 §:ssä sekä 9 luvun 7 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitetuista työmarkkinatuen työvoimapoliittisista edellytyksistä.

⁹⁸ Työvoimapoliittisia lausuntoja koskevat menettelytapaohjeet (O/39/2003).

⁹⁹ Tämän liitteen esityksessä ei ole huomioitu normimuutoksia, jotka aiheutuivat muutosturvan toimintamallin voimaantulon johdosta 1.7.2005 lukien.

Asioita, joista työvoimatoimisto antaa maksuviranomaista sitovan lausunnon ovat siten:

- onko henkilö työtön,
- hakeeko hän kokoaikatyötä,
- onko henkilön työhakemus voimassa,
- onko hakija estynyt olemasta työmarkkinoilla ulkomaanmatkan, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, vapausrangaistuksen tai sairaalassa tapahtuvan hoidon tai muun tähän verrattavan laitoshoidon tai muun näihin rinnastettavan syyn johdosta,
- työmarkkinoilta poissaolo,
- työmarkkinatuki työvoimapolitiittisen toimenpiteen aikana,
- työmarkkinatuki kotoutumistukena,
- matka-avustus,
- yhdistelmätuki,
- työmarkkinatuki kuntouttavan työtoiminnan aikana,
- ulkomaalaisen oikeus työmarkkinatukeen,
- ammatillista koulutusta vailla olevan nuoren oikeus työmarkkinatukeen ja
- odotusaika.

Työvoimatoimikunta antaa sitovan lausunnon Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle:

- työttömyysturvalain 2 luvun 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa ja 2 momentissa sekä 4-10 §:ssä ja 12-21 §:ssä tarkoitetuista työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä ja
- työttömyysturvalain 8 luvun 2 §:n 3 ja 4 momentissa sekä 3 §:ssä ja 5-7 §:ssä tarkoitetuista työmarkkinatuen työvoimapolitiittisistä edellytyksistä.

Asioita, joista työvoimatoimikunta antaa maksuviranomaista sitovan lausunnon ovat siten:

- onko henkilö työtön (vapaaehtoistyö, talkootyö, palkaton työ yrityksessä jne.),
- yritystoiminta (sivutoiminen/päätoiminen työllistyminen yritystoiminnassa, yritystoiminnan päättyminen ja keskeytyminen),
- opiskelu (sivutoiminen/päätoiminen opiskelu, opiskelun päättyminen ja keskeytyminen),

- työmarkkinoiden käytettävissä olo,
- työstä eroaminen ja erottaminen (ilman pätevää syytä/pätevä syy),
- työstä kieltäytyminen (ilman pätevää syytä/pätevä syy),
- koulutuksesta kieltäytyminen ja eroaminen (ilman pätevää syytä/pätevä syy),
- työnhakusuunnitelmasta tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytyminen,
- työvoimapolitiittisen toimenpiteen keskeyttäminen,
- työnhakusuunnitelman toteuttaminen,
- toistuva kieltäytyminen,
- 18-24-vuotiaat ammatillista koulutusta vaille olevat työmarkkinatuen piirissä olevat nuoret: työstä tai koulutuksesta eroaminen/erottaminen/kieltäytyminen, työharjoittelusta, työkokeilusta tai kuntoutuksesta kieltäytyminen tai toimenpiteen keskeyttäminen, ammatilliseen koulutukseen hakeutumatta jättäminen, ammatillisesta koulutuksesta kieltäytyminen, eroaminen tai omasta syystä tapahtunut erottaminen,
- kotoutumistoimenpiteestä kieltäytyminen ja sen keskeyttäminen ja
- kuntouttavaan työtoimintaan liittyvä kieltäytyminen ja keskeyttäminen (ilman pätevää syytä/pätevä syy).

Kuten edellä esitetystä, pitkälti työministeriössä kootusta, säännöskuvauksesta käy ilmi, työvoimapolitiittinen lausunto annetaan hyvin moninaisista asioista. Seuraaviin taulukkoihin on koottu työvoimatoimistojen ja työvoimatoimikuntien suomenkielisten lausuntojen koodit.

Liitetaulukko 3. Työvoimatoimiston työvoimapolitiittiset lausunnot 1.1.2003 alkaen.

Lausuntokoodi	Lausuntoteksti
0A1	Työttömyysetuuden maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä < szAlkamisPvm >- < szPaattymisPvm >.
0A2	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän ei hae kokoaikatyötä < szLiittyvaPvm > lähtien. (TTL 2 luku 1 §).
0A3	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän ei ole työtön < szLiittyvaPvm > lähtien. (TTL 2 luku 1 §).
0A4	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hänen työnhakemuksensa ei ole ollut voimassa < szLiittyvaPvm > lähtien. (TTL 2 luku 1 §).
0A5	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän on estynyt olemasta työmarkkinoilla < szLiittyvaPvm > lähtien. (TTL 2 luku 3 §).
0A6	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >, koska hän on ollut ilman hyväksyttävää syytä edellisen 6 kuukauden aikana työmarkkinoilla vähemmän kuin 6 viikkoa. (TTL 2 luku 11 §).
0E1	Hakija on työvoimakoulutuksessa < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Työmarkkinatuen maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä. (TTL 7 luku 3 §).
0E2	Hakija on ammatinvalinnanohjauksessa tai kuntoutustoimenpiteessä < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Työmarkkinatuen maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä. (TTL 7 luku 3 §).
0E3	Hakija on työharjoittelussa < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Työmarkkinatuen maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä. (TTL 7 luku 3 §).
0E4	Hakija on työelämävalmennuksessa < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Työmarkkinatuen maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä. (TTL 7 luku 3 §).
0E5	Työnhakijan työmarkkinatuen maksamiselle työnantajalle ei ole työvoimapolitiittista estettä. Hakijan työmarkkinatuki päättyy < szLiittyvaPvm >. (TTL 7 luku 6 § ja 11 §).
0E6	Työnhakijan työmarkkinatukea ei voida maksaa työnantajalle < szLiittyvaPvm >. (TTL 7 luku 6 §, 9 luku 7 § 3 mom.).
0F1	Työvoimatoimikunnan/työvoimatoimiston lausunto < szLiittyvaPvm > toimitetaan myöhemmin. Tiedoksi hakijalle: maksaja katkaisee etuuden maksatuksen käsittelyn ajaksi. (TTL 11 luku 6 §).
0F2	Tiedote
0F3	Hakija on aloittanut omaehtoisen koulutuksen < szAlkamisPvm >. Koulutuspäivärahan maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä. (TTL 10 luku 2 §, 4 § 3 mom.).

Lausunto- koodi	Lausuntoteksti
0F4	Hakijalla ei ole oikeutta koulutuspäivärahaan < szLiittyvaPvm > lukien, koska sen saamisen edellytykset eivät täyty. (TTL 10 luku 2 §, 4 § 3 mom).
0F5	Hakijalla on voimassa oleva työsuhde. Hakija on ilmoittanut saaneensa enimmäisajan sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa ja olevansa edelleen terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä. Hakija on ollut työvoimatoimistossa työnhakijana < szLiittyvaPvm > alkaen. (TTL 3 luku 3 § 3 mom.)
0F6	Hakija oli julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu pitkäaikaistyötön < szLiittyvaPvm >. (Laki eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta 1 §).
0F7	Hakija ei ollut julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu pitkäaikaistyötön < szLiittyvaPvm >. (Laki eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta 1 §).
0H1	Ei estettä työmarkkinatuen maksamiselle kotoutumistukena < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Kotikunnan väestötietokirjaus < szLiittyvaPvm >. (TTL 7 luku 4 §).
0H2	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen kotoutumistukena < szLiittyvaPvm > alkaen, koska kotoutumissuunnitelmaa ei ole tehty. (TTL 7 luku 4 §).
0H3	Ei estettä työmarkkinatuen maksamiselle kotoutumistukena < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Hakija osallistuu työvoimapoliittiseen koulutukseen rinnastettavaan koulutukseen. (TTL 7 luku 4 §).
0H4	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen < szLiittyvaPvm > lähtien, koska hänellä ei ole rajoittamatonta oikeutta tehdä työtä Suomessa. (TTL 8 luku 1 §).
0J1	Ei estettä matka-avustuksen myöntämiselle < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Hakija ei ole työtön < szLiittyvaPvm > lähtien. (TTL 7 luku 5 § 1 mom., 9 luku 7 § 2 mom.).
0J2	Matka-avustusta ei myönnetä < szLiittyvaPvm > lukien. Hakija ei ennen työsuhteen alkamista ole ollut työmarkkinatukeen oikeutettu tai alkava työsuhde ei oikeuta matka-avustukseen. (TTL 7 luku 5 §).
0J3	Matka-avustusta ei myönnetä < szLiittyvaPvm > lukien. Työsuhde on alkanut ennen kuin matka-avustuksen myöntämisestä on annettu työvoimapoliittinen lausunto. (TTL 7 luku 5 § 2 mom. 2 k.).
0J4	Matka-avustusta ei myönnetä < szLiittyvaPvm > lukien. Työn vastaanottamisesta aiheutuvat kustannukset ja hakijan olosuhteet huomioon ottaen matka-avustuksen myöntämiselle ei ole perustetta. (TTL 7 luku 5 § 1 mom.).

Lausunto-koodi	Lausuntoteksti
0J5	Ei työvoimapolitiittista estettä työmarkkinatuen maksamiselle kuntouttavan työtoiminnan ajalta < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. (TTL 7 luku 7 § 1 mom.).
0K1	Hakija on 17-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö. Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen < szLiittyvaPvm > alkaen. (TTL 8 luku 2 § 1 mom.).
0K2	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen odotusajalta < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. (TTL 8 luku 4 §).
0L1	Vuorotteluvapaakorvauksen maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >.
0L2	Hakijalla ei ole oikeutta vuorottelukorvaukseen < szLiittyvaPvm > alkaen. Sijaiseksi palkattava henkilö ei ole työtön tai hänen työaikansa ei ole vähintään vuorottelijan säännöllisen työajan pituinen. (Vuorotteluvapaalaki 9 § 2 mom.).
0L3	Hakijalla ei ole oikeutta vuorottelukorvaukseen < szLiittyvaPvm > lähtien. Hakijan kokoaikainen työssäolo ja palvelussuhde samaan työnantajaan ei ole kestänyt yhdenjaksoisesti vähintään vuotta ennen vuorotteluvapaan alkamista. (Vuorotteluvapaalaki 5 §).
0L4	Hakijalla ei ole oikeutta vuorottelukorvaukseen < szLiittyvaPvm > lähtien. Vuorotteluvapaan kesto on yhteensä yli 359 päivää. (Vuorotteluvapaalaki 6 §).
0L5	Hakijalla ei ole oikeutta vuorottelukorvaukseen < szLiittyvaPvm > lähtien. Vuorotteluvapaan kesto ei ole yhdenjaksoisesti vähintään 90 kalenteripäivää. (Vuorotteluvapaalaki 6 ja 7 § 1 mom.).
0L6	Hakijalla ei ole oikeutta vuorottelukorvaukseen < szLiittyvaPvm > lähtien. Vuorotteluvapaan jaksottamiselle tai sen pidentämiselle ei ole perusteita. (Vuorotteluvapaalaki 7 § 2 mom.).
0L7	Hakijalla ei ole oikeutta vuorottelukorvaukseen < szLiittyvaPvm > lähtien. Kirjallista vuorotteluvapaasopimusta ei ole toimitettu työvoimatoimistolle. (Vuorotteluvapaalaki 8 §).
0L8	Hakijalla ei ole oikeutta vuorottelukorvaukseen < szLiittyvaPvm > lähtien. Työvoimatoimistolle ei ennen vuorotteluvapaan alkamista tai jaksottamisen taikka pidentämisen yhteydessä ole toimitettu luotettavaa selvitystä sijaisen palkkaamisesta. (Vuorotteluvapaalaki 8 §).
0L9	Ei käytössä toistaiseksi.

Liitetaulukko 4. Työvoimatoimikunnan työvoimapoliittiset lausunnot 1.1.2003 alkaen.

Lausunto-koodi	Lausuntoteksti
0M1	Työttömyysetuuden maksamiselle ei ole työvoimapoliittista es- tettä < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >.
0M2	Työttömyysetuuden maksamiselle ei ole työvoimapoliittista es- tettä < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Hakija on to- disteellisesti riittautanut työsuhteen irtisanomisen tai purkami- sen. (TTL 2 luku 9 § 2 mom).
0M3	Hakija ei ole työtön < szLiittyvaPvm > lähtien. (TTL 2 luku 2 §).
0M4	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän työllis- tyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään < szLiitty- vaPvm > alkaen. (TTL 2 luku 4 §).
0M5	Työttömyysetuuden maksamiselle ei ole työvoimapoliittista es- tettä < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Hakijan yritys- toiminta on sivutoimista, satunnaista tai kausiluontoista taikka hän on palkansaajaan rinnastettava yrittäjä. (TTL 2 luku 4 ja 5 §).
0M6	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän on pää- toiminen opiskelija < szLiittyvaPvm > alkaen. (TTL 2 luku 6 §).
0M7	Hakija ei ole työmarkkinoiden käytettävissä < szLiittyvaPvm > alkaen. (TTL 2 luku 8 §).
0N1	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska < szLiitty- vaPvm > hän on eronnut ilman pätevää syytä yli 5 päivää kes- täväksi tarkoitettusta työstä tai itse aiheuttanut tällaisen työsuhteen päättymisen. (TTL 2 luku 9 § 1 mom.).
0N2	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska < szLiitty- vaPvm > hän on eronnut ilman pätevää syytä enintään 5 päivää kestäväksi tarkoitettusta työstä tai itse aiheuttanut tällaisen työ- suhteen päättymisen. (TTL 2 luku 9 § 1 mom.).
0N3	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska < szLiitty- vaPvm > hän on ilman pätevää syytä kieltäytynyt hänelle sopi- vasta yli 5 päivää kestävästä työstä tai omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei tällaista työsuhdetta ole syntynyt. (TTL 2 luku 12 §).
0N5	Hakija on kolmen ensimmäisen kuukauden aikana kieltäytynyt hänen ammattitaitonsa huomioon ottaen hänelle sopivasta enin- tään 5 päivää kestävästä työstä < szLiittyvaPvm >. (TTL 2 luku 12 ja 13 §).
0N6	Hakija on kolmen ensimmäisen kuukauden aikana kieltäytynyt hänen ammattitaitonsa huomioon ottaen hänelle sopivasta yli 5 päivää kestävästä työstä < szLiittyvaPvm >. (TTL 2 luku 12 ja 13 §).

Lausunto-koodi	Lausuntoteksti
0N7	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska < szLiittyvaPvm > hän on ilman pätevää syytä kieltäytynyt koulutuksesta taikka omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei tullut koulutukseen valituksi. (TTL 2 luku 16 §).
0N8	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska < szLiittyvaPvm > hän on ilman pätevää syytä eronnut tai hänet on omasta syystä erotettu koulutuksesta. (TTL 2 luku 16 §).
0N9	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska < szLiittyvaPvm > hän on ilman pätevää syytä keskeyttänyt tai joutunut omasta syystä keskeyttämään työkokeilun, työelämävalmennuksen tai muun näihin rinnastettavan kohtuulliseksi katsottavan työllistymistä edistävän toimenpiteen. (TTL 2 luku 19 § 1 mom.).
0P1	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska < szLiittyvaPvm > hän on kieltäytynyt osallistumasta työnhakusuunnitelman laatimiseen. (TTL 2 luku 18 § 1 mom.).
0P2	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan, koska < szLiittyvaPvm > hän on kieltäytynyt toistuvasti työnhakusuunnitelmaan sisältyvästä työkokeilusta, työelämävalmennuksesta taikka muusta niihin rinnastettavasta kohtuulliseksi katsottavasta työllistymistä edistävästä toimenpiteestä. (TTL 2 luku 18 § 2 ja 3 mom.).
0P3	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, koska < szLiittyvaPvm > hän on kieltäytynyt työnhakusuunnitelmaan sisältyvästä työkokeilusta, työelämänvalmennuksesta taikka muusta niihin rinnastettavasta kohtuulliseksi katsottavasta työllistymistä edistävästä toimenpiteestä. (TTL 2 luku 18 § 2 mom.).
0P4	Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän on olennaisesti laiminlyönyt yksilöidyn työnhakusuunnitelman toteuttamisen ilman pätevää syytä < szLiittyvaPvm >. (TTL 2 luku 20 § 1 mom.).
0P5	Hakija on toistuvasti ilman pätevää syytä kieltäytynyt työstä tai koulutuksesta tai muutoin osoittanut, ettei halua ottaa vastaan hänelle sopivaksi katsottua työtä tai koulutusta tai osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen ennen kuin hän on ollut työssä tai koulutuksessa 3 kuukautta, alkaen < szLiittyvaPvm >. (TTL 2 luku 21 §).
0R1	Hakija on 18-24 v, vailla ammatillista koulutusta ja ilman pätevää syytä kieltäytynyt/eronnut/erotettu työstä/koulutuksesta tai kieltäytynyt työharjoittelusta/työkokeilusta/kuntoutuksesta tai keskeyttänyt toimenpiteen. Työmarkkinatukeen ei ole oikeutta < szLiittyvaPvm > alkaen, ennen kuin valmistuu ammattiin, täyttää 25 vuotta tai 5 kk työssäolovelvoitteen. (TTL 8 L 2 § 3 mom 1 ja 2 k ja 4 mom).

Lausunto- koodi	Lausuntoteksti
OR2	Hakija on 18-24 vuotias, vailla ammatillista koulutusta ja ilman pätevää syytä jättänyt hakeutumatta soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen tai on kieltäytynyt, eronnut tai omasta syystään erotettu tällaisesta koulutuksesta. Työmarkkinatukeen ei ole oikeutta < szLiittyvaPvm > alkaen ennen kuin valmistuu ammattiin, täyttää 25 vuotta tai 5 kk:n työssäolo. (TTL 8 L 2 § 3 mom 3 k, 4 mom 3 §).
OR3	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen opintojen keskeytysajalta < szLiittyvaPvm > alkaen, koska hän on alle 25-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva henkilö. (TTL 8 luku 3 § 4 mom.).
OS1	Ei estettä työmarkkinatuen maksamiselle kotoutumistukena < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >. Kotikunnan väestötietokirjaus < szLiittyvaPvm >. (TTL 7 luku 4 §).
OS2	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukena maksettavaan kotoutumistukeen, koska < szLiittyvaPvm > hän on ilman pätevää syytä kieltäytynyt osallistumasta kotoutumissuunnitelmaansa yksilöidysti sovittuun, kohtuulliseksi katsottavaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen taikka keskeyttänyt tällaisen toimenpiteen. (TTL 8 luku 5 §).
OT1	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen. Hakija on kieltäytynyt osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen < szLiittyvaPvm >. (TTL 8 luku 6 § 1 mom.).
OT2	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen. Hakija on < szLiittyvaPvm > ilman pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt tai joutunut omasta syystään keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan. (TTL 8 luku 6 § 2 mom.).
OT3	Kuntouttava työtoiminta on keskeytynyt pätevästä syystä < szLiittyvaPvm >. (TTL 8 luku 6 § 2 mom.).
OT4	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen ennen kuin hän on ollut työssä tai koulutuksessa 3 kuukauden ajan < szLiittyvaPvm > lukien. Hakijan toistuvasta kieltäytymisestä osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen on pääteltävissä, ettei hän halua osallistua kuntouttavaan työtoimintaan. (TTL 8 luku 6 § 3 mom.).
OT5	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen ennen kuin hän on ollut työssä tai koulutuksessa 3 kuukauden ajan < szLiittyvaPvm > lukien. Hakija on toistuvasti ilman pätevää syytä kieltäytynyt, keskeyttänyt tai joutunut keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan, ja tästä on pääteltävissä, ettei hän halua kuntouttavan työtoiminnan toimenpiteisiin. (TTL 8 luku 6 § 3 mom.).
OT6	Hakijalla ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, koska hän on olennaisesti laiminlyönyt aktivointisuunnitelman noudattamisen ilman pätevää syytä < szLiittyvaPvm >. (Laki julkisesta työvoimapolvelusta 5 luku 4 § 3 mom., TTL 2 luku 20 § 1 mom.).

Lausunto- koodi	Lausuntoteksti
0U1	Vuorotteluvapaakorvauksen maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >.
0U2	Hakijalla ei ole oikeutta vuorottelukorvaukseen. Hän harjoittaa päätoimista yritystoimintaa < szLiittyvaPvm > lähtien. (Vuorotteluvapaalaki 14 § 1 mom. 5 k).
0U3	Hakijalla ei ole oikeutta vuorottelukorvaukseen < szLiittyvaPvm > lähtien. Vuorotteluvapaan tarkoituksena ei ole ollut työvuorottelun toteuttaminen vuorotteluvapaalain mukaisesti. (Vuorotteluvapaalaki 19 § 1 mom.).
0V1	Koulutuspäivärahan maksamiselle ei ole työvoimapolitiittista estettä < szAlkamisPvm > - < szPaattymisPvm >.
0V2	Koulutuspäivärahan saamisen edellytykset eivät täyty < LiittyvaPvm > lähtien. (TTL 2 luku 2 §, 4-5 §).
0Z1	Harkittava esitys (työvoimatoimiston sisäinen lausunto).
0Z2	Siirretty työvoimatoimiston lausunnoksi (työvoimatoimiston sisäinen lausunto).
SIE	Siirtoesitys.
SIP	Siirretty edellisestä kokouksesta.

Liite 3: Työttömyysturvan rahoitus

Valtio rahoittaa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan. Peruspäivärahan rahoitukseen ohjataan lisäksi työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien osuus palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotosta (vuonna 2003 osuus oli 17,7 miljoonaa euroa). Lisäksi valtio rahoittaa työttömyyskassojen maksamista ansiosidonnaisista etuuksista peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Työttömyyskassojen osuus kustakin ansioon suhteutetusta päivärahasta on 5,5 %. Loppuosan rahoittaa Työttömyysvakuutusrahasto, jonka rahoitus tulee työnantajien ja vakuutettujen maksamista työttömyysvakuutusmaksuista sekä sijoitustoiminnan tuotoista.¹⁰⁰

Seuraavassa taulukossa kuvataan työttömyysturvan prosentuaalisia rahoitusosuuksia vuonna 2003.

Liitetaulukko 5. Rahoitus vuonna 2003.¹⁰¹

Työttömyysturvaetuuksien rahoitus vuonna 2003	Valtio (%)	Työnantajat (%)	Vakuutetut (%)
Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki	84	-	16
Ansiopäiväraha	39	50	11 ¹⁰²

¹⁰⁰ Työttömyysvakuutusrahastolla on suhdannepuskuri maksuvalmiuden turvaamiseksi ja suhdannevaihteluista johtuvien vakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi. Vuonna 2003 suhdannepuskurin varat ylittivät asetetun enimmäismäärän, joten työttömyysvakuutusmaksuja alennettiin. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu oli 0,2 % palkasta, kun edellisenä vuonna se oli 0,7 %. Työnantajan maksu on porrastettu yrityksen palkkasumman mukaan, alempi maksu oli 0,6 % ja sen jälkeiseltä palkkasummalta 2,45 %.

¹⁰¹ Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala vuonna 2003 s. 20-22.

¹⁰² Sisältää palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun ja työttömyyskassojen jäsenmaksut.

Liite 4: Tuloksellisuuden kriteerit

TULOSELLISUUDEN PERUSKRITEERIT

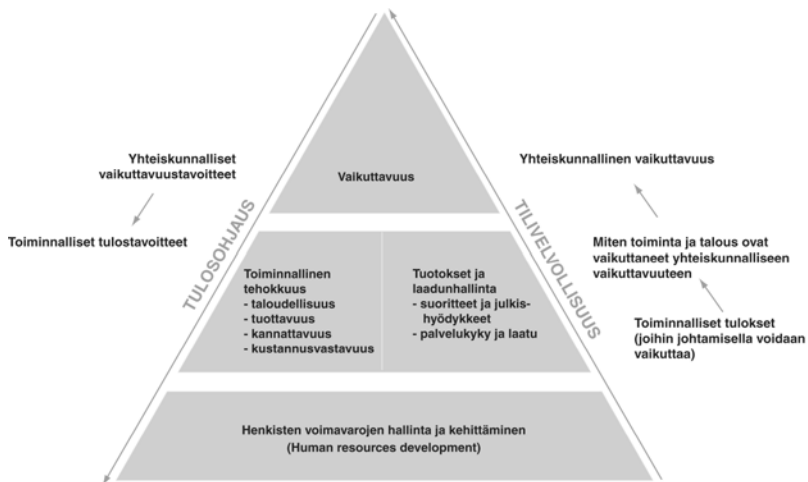
Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnan tuloksellisuutta koskevat peruskriteerit on määritelty seuraavalla tavalla.¹⁰³

- 1 *Yhteiskunnallinen vaikuttavuus* kuvaa toimenpiteiden vaikutuksia muun muassa sellaisiin kokonaisuuksiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, kuten riittävä sosiaaliturva, kestävä talous- ja finanssipolitiikka ja työllisyys, joilla pyritään esimerkiksi vastaamaan yhteiskunnan eri intressipiirien tarpeisiin, varmistamaan taloudellinen kasvu ja vakaus jne. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on siten osa kokonaistuloksellisuutta, johon yksittäisen viraston ja laitoksen mahdollisuudet vaikuttaa ovat rajalliset. Virastot ja laitokset voivat vaikuttaa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen vain oman toimintansa osalta, mutta niitä ei voida pitää tulosvastuussa yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kautta muotoutuvien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvoston vastuu sen sijaan painottuu yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan tarkkailla erilaisten tunnuslukujen avulla (esimerkiksi työllisyysaste).
- 2 *Toiminnallinen tuloksellisuus* puolestaan koostuu seikoista, joihin viraston tai laitoksen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Toiminnallinen tuloksellisuus jakaantuu kahteen peruskriteeriin eli toiminnalliseen tehokkuuteen ja laadunhallintaan.
 - *Toiminnalliseen tehokkuuteen* sisältyy taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus maksullisen palvelutoiminnan osalta.
 - *Laadunhallintaan* sisältyy palvelukyky ja suoritteet, laatu ja asiakastyytyväisyys.
- 3 *Henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen* sisältyy muun muassa henkilöstön määrä, rakenne ja sen kehittyminen, henkilöstökustannukset ja henkilötyövuodet, henkilöstön osaminen ja sen kehittyminen sekä viraston ja laitoksen hallinnassa

¹⁰³ Ks. myös VM-työryhmämuistioita 2/2003 ja 9/2003.

oleva sekä sen henkilöstöön sitoutunut tietoja tietämyspääoma ja sen kehittyminen.

Oleennaista tuloksellisuuden peruskriteereissä on, että tuloksellisuus muodostuu kaikkien osa-alueiden yhteisvaikutuksesta. Hyvin toimivassa tulosohjauksessa tunnuslukuja käytetään ja niitä asetetaan kaikille tuloksellisuuden osa-alueille. Seuraavassa tulosprisma-kuviossa on jäsenetty tuloksellisuuden peruskriteerit.



Liitekuvio 1. Tuloksellisuuden peruskriteerit.

Tulosohjauksen lähtökohtana on, että viraston tai laitoksen tulostavoitteissa painottuvat toiminnan välittömiä vaikutuksia koskevat asiat eli toiminnan taloudellisuus ja tuottavuus sekä laatu ja palvelukyky. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ohjaavat virastojen tulostavoitteiden asettamista.¹⁰⁴

TULOSELLISUUS TYÖHALLINNOSSA

Työministeriö asetti tammikuussa 2004 ohjaus- ja tavoitetyöryhmän, jonka yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi tuli laatia tulosprisman mukaiset tavoitteet ja tunnusluvut ministeriön toimialalle vaikutta-

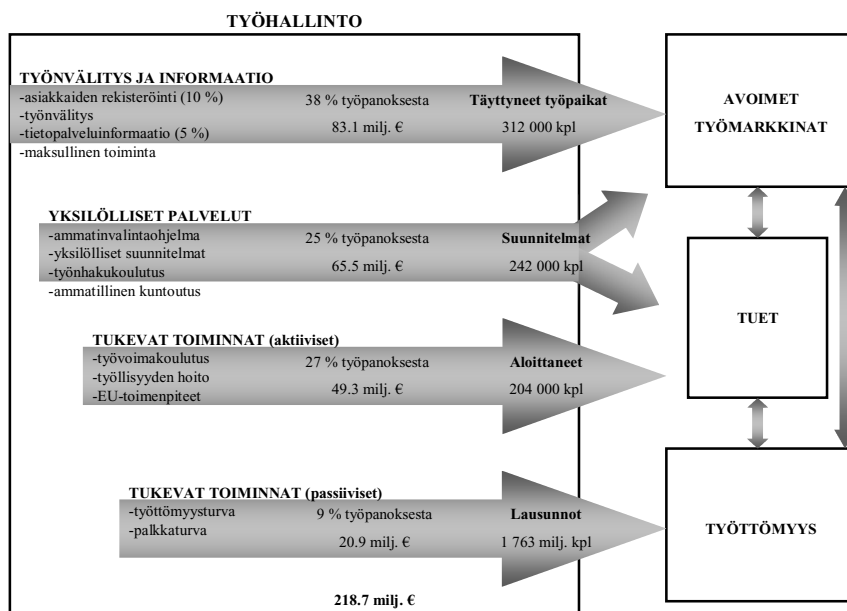
¹⁰⁴ VM-työryhmämuistioita 9/2003 s. 25-26.

vuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden eli toiminnallisen tehokkuuden ja laadunhallinnan osalta.

Työhallinnon tulosprismaa rakennettaessa julkiset työvoimapalvelut nähtiin prosessina, jolla pyritään työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseen.¹⁰⁵ Työryhmä totesi, että työhallinnon tuottamien palvelujen laajasta valikoimasta johtuen tulosprisman keskeiset ongelmat ovat:

- mitattavien tuotosten valinta,
- tuotosten vertaaminen ja yhteenlasku sekä
- tuotosten tekoon tarvittavien työpanosten ja muiden resurssien selvittäminen.

Työryhmä kuvasi raportissaan työvoimapalvelujen tuotantoprosessia hallinnon päätoimialoilla sekä keskeisimpiä suoritteita ja kustannuksia seuraavanlaisen kuvion muodossa.



Liitekuvio 2. Työvoimapalvelujen kuvaus vuonna 2003.

¹⁰⁵ Ks. tavoite myös liitetaulukossa 1.

Ohjaus- ja tavoitetyöryhmän toimialaluokituksen mukaan työmarkkinoiden toimivuutta suoraan edistävät palvelut (työnvälitys ja informaatio) käsittivät vuonna 2003 vain 38 % hallinnon työpanoksesta. Jos asiakastietojen rekisteröinti (10 %) ja tietopalvelu (5 %) jätettäisiin ulkopuolelle, osuus olisi vain neljännes. Yksilölliset palvelut veivät noin 25 % työajasta. Passiivisen työvoimapolitiikan toimiin (työvoimapoliittisten lausuntojen tekemiseen ja palkkaturvavahakemuksiin) käytettiin noin 10 % työhallinnon työpanoksesta.

Työryhmä kokosi selvityksessään myös keskeisimpien työvoimapolitiikan palvelujen taloudellisuutta ja tuottavuutta kuvaavat luvut seuraavanlaisen taulukon muotoon.¹⁰⁶

Liitetaulukko 6. Taloudellisuus ja tuottavuus.

Päätoimialojen keskeisimmät palvelut	Suorite	Taloudellisuus kustannukset/ suorite, €		Tuottavuus suorite/htv	
		2001	2003	2001	2003
Työnvälitys ja informaatio					
työnvälitys	täyttyneet työpaikat	203	214	268	272
Yksilölliset palvelut					
työnhaku-suunnitelmat	tehdyt yksilöidyt suunnitelmat	48	121	980	488
Aktiivinen työvoimapolitiikka					
aktiivitoimenpiteet	toimenpiteen aloittaneet	178	241	209	206
Passiivinen työvoimapolitiikka					
työttömyysturva	lausuntojen lukumäärä	10	11	5 169	5 710

Taulukon passiiviseen työvoimapolitiikkaan lukeutuviin työvoimapolitiittisiin lausuntoihin ja yksilöllisiin palveluihin lukeutuviin työnhakusuunnitelmiin liittyviä tietoja käsitellään tarkemmin tarkastuksen luvuissa 3.1.3 ja 3.2.3. Erityisesti yksilöllisten palvelujen työn-

¹⁰⁶ Vuosien 2001 ja 2003 valinta vertailuvuodeksi on tässä yhteydessä myös tarkastuksen kannalta perusteltua, koska tarkastus kohdistuu erityisesti numeeristen tietojen osalta vuoteen 2003, jolloin työhallinto toteutti vuosille 2001-2003 laadittua strategiaa.

hakusuunnitelmien taloudellisuutta ja tuottavuutta ei voida arvioida ottamatta samanaikaisesti huomioon niiden laatua. Laatua voidaan tarkastella toiminnan sisäisenä ja läheisenä käsitteenä tehokkuudelle. Sitä voidaan tarkastella myös toiminnan ulkoisena ja läheisenä käsitteenä vaikuttavuudelle. Tyypillisenä toiminnan ulkoisen laadun mittarina pidetään esimerkiksi asiakastyytyväisyyttä.

Työvoimatoimistojen palvelujen laadusta on kerätty tietoja joka toinen vuosi toteutettavan asiakaspalautetutkimuksen avulla. Vuoden 2003 tulosohejauksessa tavoitteeksi asetettiin koko maan tasolla kouluarvosana 8. Vuonna 2004 toteutetussa asiakaspalautetutkimuksessa toimistot saivat työnhakija-asiakkaiden palvelujen yleisarvosanojen keskiarvoksi 7,61. Edelliseen, vuonna 2002 toteutettuun, kyselyyn verrattuna työnhakijat olivat hieman tyytymättömämpiä työvoimatoimistojen palveluun.¹⁰⁷ Kyselyn tulokset ovat kuitenkin melko yleisiä. Tarkempia tietoja esimerkiksi työnhakusuunnitelmien laadusta on saatu muun muassa vuonna 2005 julkaisusta Työttömät ja palvelutarve -tutkimuksesta.

TYÖVOIMATOIMISTOJEN KUSTANNUSSEURANTA

Ohjaus- ja tavoitetyöryhmä totesi selvityksessään, että tuotosten tekoon tarvittavien työpanosten ja muiden resurssien selvittämisessä on työhallinnossa ongelmia. Tämä ilmeni myös tarkastuksessa. Vaikka työvoimatoimistoissa on käytössä työajan seurantajärjestelmä Taika, ei luotettavia tietoja erilaisiin työttömyysetuuksiin liittyviin tehtäviin käytetyistä työpanoksista ja syntyneistä kustannuksista ole saatavissa.

Myös tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö on lausunut työministeriön vuositulintarkastuksesta vuonna 2003 antamassaan vuosiyhteenvedossa, että Taika-työaikakirjanpidon pohjalta saatavat tiedot toimistojen työajankäytöstä ovat olleet epäluotettavia. Useissa työvoimatoimistoissa työaikaa ei ole seurattu jatkuvasti vaan otospohjaisesti. Työvoimatoimistojen otantaan perustuvien työaikatietojen luotettavuutta heikentää lisäksi otosviikkojen vähäinen määrä ja niiden epätasainen jakautuminen varainhoitovuodelle. Työaikatietojen seuranta ei ole vuosiyhteenvedon mukaan myöskään valvottu ministeriön taholta riittävästi.

¹⁰⁷ Yleisarvosanojen keskiarvo vuonna 2002 oli 7,67.

Vuosiyhteenvedossa todetaan lisäksi, että suoritteiden yksikkökustannusten laskentatapa on jäänyt epäselväksi. Menojen kohdentamiseen luotettavasti laskentakohteelle vaikuttaa olennaisesti työaikakirjanpidon luotettavuus ja tehdyt laskentaratkaisut. Eri vuosien tietojen vertailua vaikeuttavat myös järjestelmä- ja kirjausmuutokset.¹⁰⁸

Työministeriön ohjaus- ja tavoitetyöryhmän mukaan mittareihin liittyviä käsitteitä ja määrittelyjä tulee yhä selkiinnyttää. Ei ole selvää, mitä kaikkia kustannuseriä kulloinkin sisällytetään palvelun hintaan. Myöskään palvelusuoritteiden yksikköhintojen laskentakäytännöt eivät ole vakiintuneita, ja niitä on syytä pohtia. Lisäksi tavoiteasettelu kaipaa ryhmän mukaan jäsentämistä ja terävöittämistä. Huomiota tulee kohdistaa asiakkaan pitkän aikavälin työhistorian seurantaan ja työhallinnon toimenpiteiden (ml. syntyneiden kustannusten) nettovaikutuksiin pitkällä aikavälillä.

¹⁰⁸ Vuoden 2005 tilanteesta on tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikön mukaan kuitenkin syytä todeta, että työministeriön yhteistyössä kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa aloittama keskitetyn laskentajärjestelmän kehittämistyö mahdollistanee olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot. Tästä huolimatta työministeriössä on yhä tarpeen kiinnittää huomiota tietojen luotettavuuteen (työaikakirjanpidon kehittämiseen ja sen valvontaan) sekä toisaalta laskentaperiaatteiden määrittelyyn ja dokumentointiin.

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauks-
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jätevero
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003

- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296