

# Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön

Merja Kauhanen, Satu Ojala, Niklas Mäkinen, Tomi Kyyrä ja Hanna Pesola

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:25

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:25

# Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön

Merja Kauhanen, Satu Ojala, Niklas Mäkinen,  
Tomi Kyyrä ja Hanna Pesola

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-032-5

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:25

**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

**Tekijä/t** Merja Kauhanen, Satu Ojala, Niklas Mäkinen, Tomi Kyyrä ja Hanna Pesola  
**Kieli** suomi **Sivumäärä** 166

#### Tiivistelmä

Tällä raportilla on neljä päätavoitetta. Ensiksi tutkitaan osa-aikaisen työttömyyden yleisyyttä yli ajan sekä työllisyyden ja työttömyyden rajapinnalla liikkuvien työuria. Toiseksi tarkastellaan, sisältääkö työttömyysturvajärjestelmä tulorekisteriin ja maksuperusteiseen sovitteeluun siirtymisen jälkeen byrokraatialoukkuja. Kolmanneksi tutkitaan, kuinka TE-palveluissa edistetään kokonaan työttömien osa-aikaisen ja tilapäisen työn vastaanottamista ja osittain työttömien kokoaikaista työllistymistä. Neljänneksi arvioidaan, onko työnantajan velvollisuudessa tarjota lisätyötä osa-aikatyöntekijöille työnantajien näkökulmasta ongelmia. Aineistoina analyyseissa hyödynnetään sekä rekisteri- että kyselyaineistoja (työttömät, TE-asiantuntijat, työnantajat).

Analyyssimme perusteella soviteltujen etuuksien käyttö on lisääntynyt selvästi vuosina 2010–2019. Sekä sovitellulla etuudella että täydellä päivärahalta alkavat etuusjaksot, joiden aikana siirytään sovitellulle etuudelle, päättyvät usein kokoaikaiseen työllistymiseen. Sovitellulla alkaneista etuusjaksoista kokoaikaiseen työllistymiseen siirtyminen on lyhytkestoista.

Sovitellun työttömyysturvan muuttaminen maksuperusteiseksi ja tulorekisteri ovat lyhentäneet maksuviiveitä, mutta uudistukset eivät ole täysin poistaneet byrokraatia- ja informaatioloukkuja.

TE-asiantuntijakyselyn mukaan osittain työttömät työnhakijat ovat saaneet heikommin TE-palveluita kuin kokonaan työttömät.

Lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä ei ole analyysin perusteella aiemmin tunnistamattomia ongelmia.

**Klausuuli** Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

**Asiasanat** tutkimus, tutkimustoiminta, työvoimapalvelut, soviteltu työttömyysturva, osa-aikatyö, tilapäinen työ, siirtymät, byrokraatialoukut

**ISBN PDF** 978-952-383-032-5

**ISSN PDF** 2342-6799

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

## Verksamhet av servicesystemet: deltidsarbete, ströjobb och övergångar till heltidsarbete

---

### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:25

**Utgivare** Statsrådets kansli

---

**Författare** Merja Kauhanen, Satu Ojala, Niklas Mäkinen, Tomi Kyyrä och Hanna Pesola  
**Språk** finska **Sidantal** 166

---

#### Referat

Denna rapport har fyra syften. Vi kartlägger hur deltidsysselsättningen under arbetslöshetstiden har utvecklats, och analyserar arbetslöshets- och sysselsättningsperioder av de deltidsarbetslösa. Vi forskar om det finns byråkratifällorna för de deltidsarbetslösa efter ikraftträdandet av betalningsbaserad jämkad dagpenning och inkomstregistret. Vi undersöker hur TE-tjänster främjar deltidsarbete och ströjobb av de heltida arbetslösa och främjar heltidsarbete av de delstidsarbetslösa. Vi också utredar om arbetsgivarna upplevar problem med en skyldighet att erbjuda mertidsarbete till deras deltidsarbetstagare innan de rekryterar ny arbetskraft. Vi använder både registerdata och enkätdata (arbetslösa, experter i TE-tjänster, arbetsgivarna) i våra analyser.

Vi finner att deltidsysselsättningen under arbetslöshetstiden har blivit betydligt vanligare under 2010-2019. Förmånsperioder som börjar med utbetalningen av jämkad dagpenning är korta och ofta slutar på sysselsättningen, men korttidigt. Förmånsperioder under vilka helt arbetslösa började deltidsysselsättning har större sannolikhet att leda till heltidsanställning.

Ikraftträdandet av betalningsbaserad jämkad dagpenning och inkomstregistret har minskat dröjsmålena av betalningarna, men det ännu finns kvar byråkrati- och informationsfällor.

Enligt en enkät till experter i TE-tjänster har de heltida arbetslösa en bättre tillgång till TE-tjänster än de deltidsarbetslösa.

Vår enkät till arbetsgivarna avslöjade inte nya problem i lagstiftningen angående arbetsgivarnas skyldighet att erbjuda mertidsarbete.

**Klausul** Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

**Nyckelord** forskning, forskningsverksamhet, arbetsförmedlingstjänster, jämkad dagpenning, deltidsarbete, tillfälligt arbete, arbetsmarknadsövergångar, byråkratifällor

---

**ISBN PDF** 978-952-383-032-5

**ISSN PDF** 2342-6799

---

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

---

## Public employment services: part-time work, temporary work and transitions into full-time employment

---

### Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:25

**Publisher** Prime Minister's Office

---

**Author(s)** Merja Kauhanen, Satu Ojala, Niklas Mäkinen, Tomi Kyyrä and Hanna Pesola  
**Language** Finnish **Pages** 166

---

#### Abstract

The aim of this report is fourfold. The first aim is to investigate how working during unemployment benefit receipt has developed, and analyse benefit and employment spells of the partially unemployed. Second, we study whether administrative barriers still prevail after adopting payment-based adjusted unemployment benefits and the national income register. Third, we explore how public employment services (PES) facilitate taking part-time or incidental jobs by totally unemployed or facilitate full-time employment by partially unemployed. In addition, we examine whether employers experience problems with the obligation to offer extra hours to their current employees before hiring additional labour. In the analyses we utilise both register and survey data (unemployed, PES experts, employers).

Our analysis shows that a receipt of adjusted unemployment benefits has substantially increased during 2010-2019. Benefit spells which begin with a receipt of adjusted unemployment benefits often end in transitions to full-time employment (not long lasting). Benefit spells during which full-time unemployed started partial working have a higher probability of leading to full-time employment.

We find that adopting payment-based adjusted unemployment benefits and the national income register has shortened delays in benefit payments, but administrative barriers and lack of information still exist.

PES expert survey suggests that partially unemployed get less services compared to full-time unemployed job seekers.

Regarding the obligation of employers to offer extra hours the employer survey did not reveal any new problems in the legislation.

**Provision** This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

**Keywords** research, research activities, public employment services, adjusted unemployment insurance, part-time work, temporary work, transitions, administrative barriers

---

**ISBN PDF** 978-952-383-032-5

**ISSN PDF** 2342-6799

---

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

---

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	8
<b>1 Johdanto</b> .....	9
<b>2 Tutkimusaineistot</b> .....	14
2.1 Rekisteripohjainen työttömien pitkittäisaineisto.....	14
2.2 Kyselyaineistot.....	15
2.3 Julkisen työnvälityksen avointen työpaikkojen rekisteriaineistot.....	16
<b>3 Osa-aikainen työttömyys rekisteriaineistojen valossa</b> .....	18
3.1 Soviteltu työttömyysetuus ja suojaosa .....	18
3.2 Työttömyysetuuksien saajat kuukausittain .....	19
3.3 Päivärahan suuruus .....	24
3.4 Työttömyys- ja tyøjaksot .....	25
3.4.1 Työttömyysjaksot.....	26
3.4.2 Soviteltujen etuuspäivien osuus työttömyysjaksosta .....	29
3.5 Työllistyminen kokoaikaisesti .....	33
3.6 Yhteenveto .....	36
<b>4 Byrokraloukut tulorekisterin käyttöönoton jälkeen</b> .....	37
4.1 Työnhakijoiden informaatioloukut: työn teon vaikutuksia sosiaaliturvaan ei tunneta riittävästi.....	39
4.2 Työnhakijoiden kohtaamat byrokraloukut .....	42
4.3 Pää- ja sivutoimisen yrittäjyyden arviointi .....	48
4.4 Etuuksien maksuviiveet maksuperusteiseen sovitteluun siirtymisen jälkeen.....	52
4.5 Yhteenveto .....	55
<b>5 Palvelujärjestelmän toiminta: osittain ja kokonaan työttömät työnhakijat</b> .....	57
5.1 Osa-aikainen ja tilapäinen työ työnhakija-asiakkaiden ja TE-asiiantuntijoiden näkökulmasta .....	58
5.2 Työvoimapalveluiden toiminta: osa-aikaisen ja tilapäisen työn tarjoaminen ja vastaanottaminen.....	61
5.2.1 Osa-aikatyöhön ohjataan asiakkaan elämäntilanne huomioiden .....	61
5.2.2 Asiantuntijat kokevat marginaalisten työsuhteiden kuormittavan TE-järjestelmää .....	72
5.2.3 TE-asiiantuntijat asennevaikuttajina.....	74
5.2.4 Etuusjärjestelmän piirteitä joudutaan selvittämään työnhakijoille.....	76

5.3	Työvoimapalveluiden toiminta: osa-aikaisen ja tilapäisen työn tarjoaminen ja vastaanottaminen .....	80
5.3.1	Rajalliset palveluresurssit ohjautuvat kokonaan työttömille.....	81
5.3.2	Asiantuntijoiden ehdotukset palveluiden kehittämistä osa-aikaisen ja tilapäisen työn kannalta .....	93
5.3.3	Koulutuksella kohti kokoaikaista työtä – osittain työssä olevien työnhakijoiden koulutustarpeet .....	100
5.4	Työtarjoukset rekisteriaineistojen valossa .....	107
5.4.1	Työtarjoukset erityyppisiin avoimiin työpaikkoihin ja työtarjousten tehokkuus .....	108
5.4.2	Työtarjousten käytön yhteys avoimen työpaikan täytön tehokkuuteen – Coxin regressioanalyysi .....	112
5.4.3	Työtarjouksen tehokkuus – lisäanalyysit .....	119
5.4.4	Avointen työpaikkojen eri täyttötapojen merkitys.....	121
5.5	Yhteenveto .....	125
<b>6</b>	<b>Työnantajat ja lisätyön tarjoamisvelvollisuus .....</b>	<b>128</b>
6.1	Lisätyön tarjoamisvelvollisuus lainsäädännössä .....	128
6.2	Työnantajien kokemukset: lisätyön tarjoamisvelvollisuuden tulkinta ja toimeenpano.....	130
6.3	Ristiriitatilanteet työpaikoilla .....	135
6.4	Lisätyön tarjoamisvelvollisuuden vaikutukset organisaation rekrytointikäytäntöihin ja kehitysehdotukset .....	137
6.5	Työvoiman ennakointitarpeet .....	139
6.6	Yhteenveto .....	142
<b>7</b>	<b>Johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset.....</b>	<b>144</b>
7.1	Johtopäätökset.....	144
7.2	Toimenpide-ehdotukset.....	151
	<b>Liitteet .....</b>	<b>157</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>163</b>



## ESIPUHE

Tämä raportti on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnalla rahoitetun 'Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön'-tutkimushankkeen (2021–2022) loppuraportti. Hankkeeseen osallistuivat Merja Kauhanen Palkansaajien tutkimuslaitoksesta (nyk. Työn ja talouden tutkimus Labore), Satu Ojala ja Niklas Mäkinen Tampereen yliopistosta sekä Tomi Kyyrä ja Hanna Pesola Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta. Merja Kauhanen on toiminut hankkeen johtajana ja vastasi rekisteriaineistoihin perustuvasta analyysistä koskien työtarjousten tekemistä erityyppisiin avoimiin työpaikkoihin (luvut 5.4-5.5). Satu Ojala ja Niklas Mäkinen vastasivat hankkeen kyselyaineistojen keräämisestä ja analyysistä (luvut 4.1-4.3, 5.1-5.3, 5.5 ja 6). Tomi Kyyrä ja Hanna Pesola vastasivat osa-aikaisen työttömyyden yleisyydestä, työllisyyden ja työttömyyden rajapinnalla liikkuvien työmarkkinaurista (luku 3) sekä työttömyysturvan maksuviiveitä selvittävästä rekisteriaineistoihin perustuvasta analyysistä (luku 4.4). Kaikki tutkijat osallistuivat yhdessä loppuraportin kirjoittamiseen.

Raportin taustalla olevan tutkimushankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet seuraavat henkilöt: neuvotteleva virkamies Päivi Haavisto-Vuori (TEM), joka on toiminut ohjausryhmän puheenjohtajana, erityisasiantuntija Ahti Avikainen (TEM), erityisasiantuntija Tuomas Helminen (STM), erityisasiantuntija Noora Santala (TEM), hallitusneuvos Nico Steiner (TEM) sekä hallitussihteeri Eeva Vartio (TEM). Haluamme esittää lämpimät kiitoksemme ohjausryhmälle erittäin hyödyllisistä kommentteista ja keskusteluista koko hankkeen ajan.

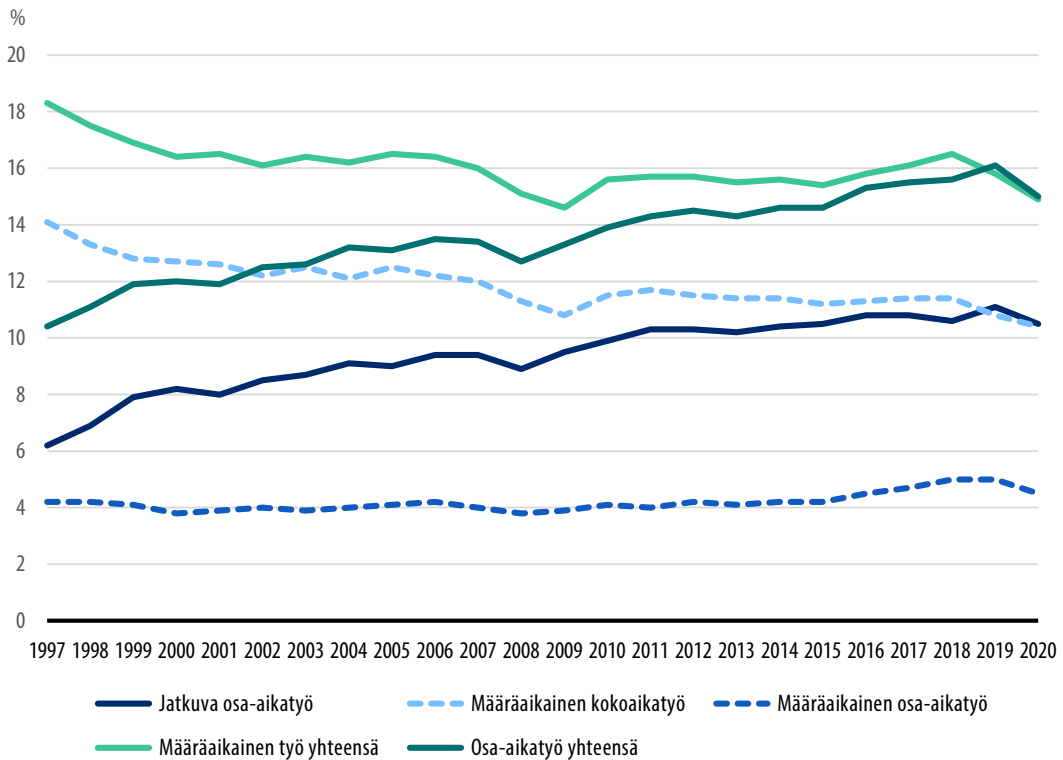
Merja Kauhanen, hankkeen konsortion johtaja

# 1 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman keskeinen tavoite on työllisyysasteen nostaminen ja työllisten määrän lisääminen. Hallitusohjelman mukaan korkea työllisyys edellyttää hyvin toimivia työmarkkinoita ja aktiivista työvoimapolitiikkaa sekä erityisesti vaikeasti työllistyvien työmarkkinoille pääsyn tukemista. Työttömyys on edelleen keskeinen sosiaalinen ja yhteiskunnallinen ongelma, jonka kustannukset ovat suuret niin yksilöille kuin yhteiskunnallekin.

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää työn tarjontaa ja kysyntää tukevia toimia sekä kohtaanto-ongelman lievittämistä. Uudet alkavat työsuhteet ovat usein muodoltaan osa- tai määräaikaisia, ja niillä on keskeinen merkitys työvoiman ulkopuolelta tulevan ja työttömänä olevan väestön kiinnittymisessä työelämään. Osa-aikatyö on yleistynyt Suomessa viimeisen parinkymmenen vuoden aikana (kuvio 1.1). Osa-aikatyötä tehdään sekä vakituisissa että määräaikaisissa työsuhteissa, vuokratyönä, nollatuntisopimuksilla että yrittäjänä. Myös eläkkeelle jo pääosin siirtynyt ikäryhmä (65–74-vuotiaat) tekee osa-aikatyötä aiempaa enemmän, mikä on osaltaan lisännyt osa-aikatyön määrää. Osin näihin työn muotoihin kytkeytyvät ja osin erillisenä ilmiönä yleisiä ovat myös eri mittaiset määräaikaiset työsuhteet, joista osa on lyhyitä ja osa pitempiä, useamman vuoden mittaisia. Verrattuna osa-aikaisiin työsuhteisiin samankaltaista kasvavaa trendiä ei määräaikaisissa työsuhteissa kuitenkaan ole.

**Kuvio 1.1.** Osa- ja määräaikaisessa työsuhteessa olevien työntekijöiden osuus (%) palkansaajista. Tilastokeskus 2021: Työvoimatutkimus



Suomessa keskeisessä roolissa työllisyyden hoidossa on julkinen työnvälitys. Julkisten työvoimapalveluiden toimivuudesta on olemassa tutkimusta mm. koskien vaikeasti työllistyviä (Terävä ym. 2011) sekä osatyökykyisiä (Oivo & Kerätär 2018; Juvonen-Posti ym. toim. 2020). Aiempaa tutkimusta ei kuitenkaan ole siitä, kuinka palvelujärjestelmä toimii suhteessa osittain työttömiin työnhakijoihin eli työttömiin, jotka tekevät työttömyysetuuskauden aikana osa-aikaisia tai tilapäisiä töitä. Tietoa puuttuu myös siitä, kuinka paljon kokonaan työttömille tehdään työtarjouksia osa-aikaisiin ja tilapäisiin töihin.

Kokoaikatyötä etsiviä työttömiä kannustetaan ottamaan vastaan myös osa-aikaisia tai tilapäisiä töitä tarjoamalla mahdollisuus saada työttömyysetuutta työskentelyn ajalta tietyin edellytyksin. Hyvin alhaiset, työttömyysturvan suojaosan alle jäävät ansiotulot eivät vaikuta työttömyysetuuden määrään. Lisäksi työttömyysetuutta on mahdollista saada soviteltuna, kun työtön ottaa vastaan osa-aikaisen työn tai enintään kaksi viikkoa kestävä kokoaikatyön tai hänellä on työtuloa sivutoimisesta yrittäjyydestä. Soviteltua työttömyysetuutta saava työtönkin on edelleen työnhakija sekä velvollinen hakemaan ja vastaanottamaan kokoaikatyötä.

Koska osa-aikaisesta tai tilapäisestä työstä saatavat ansiotulot alentavat maksettuja työttömyysetuuksia ja kasvattavat verotuloja, yhdistelyä voidaan pitää itsessäänkin tavoitteena. Sovitellun työttömyysetuuden ja osa-aikaisen tai tilapäisen pienimuotoisen työskentelyn yhdistäminen on myös keino, jolla pyritään nopeuttamaan kokoaikaista työllistymistä. Osa-aikainen tai tilapäinen työ voivat toimia väylänä pidempiaikaiseen kokoaikatyöhön: työskentelyn aikana työttömän inhimillinen pääoma karttuu, hän voi solmia uuden työn saamisen kannalta hyödyllisiä kontakteja tai työskentely voi toimia koeaikana pysyvään työsuhteeseen (Gødoy & Røed 2016). Toisaalta suojaosa ja soviteltu työttömyysetuus voivat myös hidastaa kokoaikaista työllistymistä, jos työttömyyden aikainen työskentely haittaa kokoaikaisen työn etsintää tai jos sovitellun työttömyysturvan korkeat korvausasteet kannustavat osa-aikaiseen työskentelyyn kokoaikaisen työllistymisen kustannuksella (Kyyrä ym. 2018; Haataja 2007).

Taloudellisten kannustimien ohella työttömien halukkuuteen ottaa vastaan osa-aikaisia ja tilapäisiä töitä voivat vaikuttaa myös työn vastaanottamiseen liittyvät hallinnolliset menettelyt sekä sovitellun päivärahan suuruuteen ja maksatukseen liittyvät tiedonpuutteet ja epävarmuus. Nämä tekijät voivat muodostaa byrokraatia- ja informaatioloukkuja (Harju ym. 2019). Suomessa työttömyysturvan byrokraatiasta johtuvia maksuviiveitä ja epävarmuutta tulevan sovitellun etuuden suuruudesta on pyritty purkamaan siirtymällä ansaintaperusteisesta sovitellusta työttömyysturvasta maksuperusteiseen sovitteluun 1.4.2019, hyödyntämällä verottajan ajantasaista tulorekisteriä 1.1.2020 lähtien sekä tiedottamalla näistä muutoksista. Tutkimustieto on kuitenkin puuttunut siitä, onko näiden uudistusten jälkeen jäljellä byrokraatialoukkuja ja muita tekijöitä, jotka vaikuttavat työttömien ja osittain työttömien työnhakukäyttäytymiseen.

Työnantajien näkökulmasta mahdollisuus osa-aikaisen ja tilapäisen työvoiman käyttöön voi madaltaa työllistämisen kynnystä ja tätä kautta nostaa työllisyysastetta. Toisaalta tällaisten työnteon muotojen käyttöön vaikuttaa myös näiden työsuhteiden käytön sääntely, kuten työnantajan velvollisuus tarjota lisätöitä jo työssä oleville osa-aikaisille työntekijöilleen silloin, kun organisaatio tarvitsee lisää työvoimaa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tutkimustietoa työttömien osa-aikaisen ja tilapäisen työn tekemisestä ja siirtymistä kokoaikatyöhön yhdistäen tarkastelussa sekä työttömien, työ- ja elinkeinopalveluiden eli TE-järjestelmän että työnantajien näkökulman. Kokonaisvaltaista, eri näkökulmista uutta tietoa tuottavaa analyysia tarvitaan valmisteltaessa politiikkatoimia työvoiman tarjonnan lisäämiseksi, työllisyysasteen nostamiseksi sekä sosiaaliturvajärjestelmän uudistamiseksi. Tuloksilla on merkitystä myös julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden kehittämistyössä. Tutkimus tuottaa tietoa, joka tukee työvoimahallinnon tavoitteita kyetä tarjoamaan työttömäksi jääville vaikuttavia palveluja oikea-aikaisesti työllistymisen nopeuttamiseksi ja täyttää avoimet työpaikat tehokkaasti. Samaan aikaan tarkastelemme, millä keinoin osa-aikaisesti työssä olevat työnhakijat voisivat työllistyä kokoaikaisesti.

Tutkimushankkeella on neljä päätavoitetta. Ensimmäisenä päätavoitteena on tuottaa uutta tutkimustietoa työllisyyden ja työttömyyden rajapinnalla liikkuvien työmarkkina-urista sekä osa-aikaisen työttömyyden yleisyydestä yli ajan. Tässä tarkastellaan työttömyysjaksoja ja niiden aikaista työskentelyä sekä työllistymistä kokoaikaisesti. Jaksojen keskeisten avulla pyritään arvioimaan, onko osa-aikaisen työttömyyden lisääntymisen taustalla myös työttömyyden pitkittymistä ja kokoaikaisen työllistymisen hidastumista. Jos sovitellun työttömyysturvan ja osittaisen tai tilapäisen työllisyyden yhdistely pyrkii nopeuttamaan kokoaikaista työllistymistä, se on yksi lisäargumentti tukea osa-aikatöiden ja lyhyiden työrupeamien vastaanottamista, kun kokoaikaista ja pysyvää työtä ei ole saatavana. Jos ne puolestaan hidastavat kokoaikaista työllistymistä, pitää muiden soviteltua päivärahaa puoltavien syiden olla entistä painavammat. (Haataja & Korkeamäki 2007.)

Toiseksi tarkastellaan, sisältääkö työttömyysturvajärjestelmä vielä tulorekisterin käyttöönoton ja maksuperusteiseen sovitteluun siirtymisen jälkeen tunnistamattomia byrokraatiaan liittyviä kannustinloukkuja, jotka haittaavat työn vastaanottamista. Hankkeessa arvioimme näiden uudistusten vaikutuksia tarkastelemalla maksuviiveiden (= etuuden maksupäivän ja hakemuksen vireilletulopäivän välinen aika) muutoksia yli ajan sekä arvioimalla, onko maksuviiveiden lyhentyminen johtanut työttömyyden aikaisen työskentelyn yleistymiseen.

Lisäksi byrokraatiaan liittyviä kannustinloukkuja tarkastellaan myös kartoittamalla työttömien näkemyksiä aiheesta. Toisin sanoen tutkimme, sisältääkö työttömyysturvajärjestelmä työnhakijoiden mielestä vielä tulorekisterin käyttöönoton ja maksuperusteiseen sovitteluun siirtymisen jälkeen tunnistamattomia byrokraatiaan liittyviä kannustinloukkuja, jotka haittaavat työn vastaanottamista.

Kolmas päätavoite on tutkia, kuinka työnvälityksessä ja muissa TE-palveluissa edistetään yhtäältä kokonaan työttömien osa-aikatyön vastaanottamista ja toisaalta osa-aikatyössä olevien työttömien kokoaikaista työllistymistä. Palvelujärjestelmän toimintaa tutkitaan kartoittamalla ja analysoimalla sekä TE-asiantuntijoiden ja työllisyyden kuntakokeilujen asiantuntijoiden että työnhakijoiden näkemyksiä aiheesta. Työtarjousten osalta palvelujärjestelmän tehokkuutta ja toimivuutta analysoidaan myös rekisteriaineistoanalyysillä.

Neljäntenä päätavoitteena on arvioida, onko lisätyön tarjoamisessa tai työvoimatarpeen ennakoimisessa työnantajien näkökulmasta ongelmia. Tarkastelemme, minkälaisia kokemuksia osa-aikaista työvoimaa hyödyntävillä työnantajilla on ollut lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen liittyvien säännösten tulkinnasta ja toimeenpanosta. Lisäksi tiedustelemme, onko lisätyön tarjoamisvelvollisuus aiheuttanut erimielisyyksiä työnantajien ja henkilöstön välillä.

Keskeisenä tavoitteena on myös tehdä tulosten perusteella konkreettisia toimenpidesuosituksia.

Raportin rakenne on seuraava. Luku 2 esittelee lyhyesti tutkimuksen eri osioissa käytettävät tutkimusaineistot. Luvussa 3 tarkastellaan osa-aikaisen työttömyyden eli työttömyyden aikaisen työskentelyn yleisyyttä sekä työllisyyden ja työttömyyden rajapinnalla liikkuvien työntekijöiden työttömyys- ja työjaksojen pituuksia. Luvussa 4 tarkastellaan byrokratialoukkuja tulorekisterin käyttöönoton jälkeen sekä työnhakijahaastatteluihin että rekisteriaineistoon perustuvilla analyyseilla. Luvussa 5 siirrytään analysoimaan palvelujärjestelmän toimintaa kokonaan ja osittain työttömien työnhakijoiden kannalta, hyödyntäen sekä TE-asiantuntijoiden että työnhakijoiden näkökulmia. Luvussa 6 tarkastellaan lisätönten tarjoamisvelvollisuutta työnantajien näkökulmasta. Luvun 7 johtopäätösluku sisältää tiivistetysti kaikkien osioiden keskeiset tulokset, tiivistelmän tulosten perusteella tehdyistä toimenpidesuosituksista sekä keskustelun.

## 2 Tutkimusaineistot

Hankkeessa yhdistämme monipuolisia määrällisiä ja laadullisia aineistoja ja näiden aineistojen analysointiin soveltuvia monipuolisia analysointimenetelmiä saadaksemme mahdollisimman laajan ymmärryksen selvitettävistä ilmiöistä. Kattavien rekisteriaineistojen ohella käsittelemme hankkeen tutkimuskysymyksiä TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen asiantuntijoiden, työnhakijoiden omien käsitysten sekä työnantajien kyselyvastausten perusteella. Seuraavassa on kuvattu lyhyesti tutkimuksen aineistot ja niiden analyysi.

### 2.1 Rekisteripohjainen työttömien pitkittäisaineisto

Työllisyyden ja työttömyyden rajapinnalla liikkuvien työmarkkinauria, osa-aikaisen työttömyyden yleisyyttä ja sovitellun työttömyysturvan maksuviiveitä tutkitaan kattavalla rekisteripohjaisella pitkittäisaineistolla. Aineisto on muodostettu yhdistelemällä Finanssi- ja elinkeinoministeriön (Fiva), Kansaneläkelaitoksen (Kela), Eläketurvakeskuksen (ETK) sekä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) rekisteritietoja vuosilta 2010–2020. Tiedot työttömyysetuuksista on poimittu Fivan ja Kelan etuudensaajarekistereistä maksupäivän mukaan, joten aineisto kattaa kaikki 31.12.2020 mennessä maksetut työttömyysetuudet.

Lomautetut rajataan tarkasteluiden ulkopuolelle, mutta kaikenlaisissa aktiivitoimissa olevat työttömät (esim. työvoimakoulutus ja omaehtoinen koulutus) pidetään mukana. Soviteltua peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saavat tunnistetaan suoraan Kelan rekisteritiedoista. Fivan etuudensaajarekisteristä työttömyyskassojen maksamia soviteltuja etuuksia ei havaita aivan suoraan. Soviteltua ansiopäivärahaa saaviksi luokitellaan henkilöt, joille on maksukauden aikana merkitty ansiotuloa ja joiden maksetut päivät ovat suuremmat kuin täysiksi etuuspäiviksi muunnetut maksupäivät eli etuutta ei maksettu täysimääräisenä. Virallisissa tilastoissa sovitellun ansioturvan saajiksi lasketaan tyypillisesti henkilöt, jotka työttömyyskassan ilmoituksen mukaan ovat työskennelleet maksukauden aikana. Kassojen kirjauskäytännöt ovat kuitenkin vaihdelleet työttömyysturvan suojaosan käyttöönoton jälkeisinä vuosina. Osa kassoista on raportoinut työskentelystä vain niiden osalta, joiden palkkatulot ylittivät suojaosan ja joille etuus todella maksettiin soviteltuna. Toiset kassat ovat sen sijaan raportoineet kaiken työskentelyn, jolloin etuudensaajarekisterin tieto työttömyyden aikaisesta työskentelystä ei välttämättä tarkoita sitä, että etuus olisi maksettu soviteltuna. Siksi käyttämämme määritelmä voi johtaa hieman alhaisempiin soviteltujen ansiopäivärahan saajien määrään vuoden 2014 jälkeisenä aikana kuin muissa lähteissä.

ETK:n rekistereistä on poimittu tiedot työsuhteista. TEM:n tietojen avulla erotellaan palkkatuetut työsuhteet muista työsuhteista. Rekisteritietoja yhdistelemällä voidaan arvioida työttömyysjaksojen kestoja, työllistymistä kokoaikaisesti ja työttömyyden jälkeisten työsuhteiden pituuksia. Etuustietojen avulla arvioidaan osittaisen työttömyyden yleisyyttä sekä soviteltujen etuuksien maksuviiveitä.

## 2.2 Kyselyaineistot

Tutkimushankkeen laadullinen aineisto kerättiin kolmella erillisellä anonyymilla verkkokyselyllä kesäkuun ja lokakuun välisenä aikana vuonna 2021. Tutkimusjoukkoon kuuluivat Lapin, Etelä-Savon ja Pirkanmaan TE-toimiston asiantuntijat sekä työnhakija- ja työnantaja-asiakkaat. Lisäksi tutkimuskutsu kohdistettiin Rovaniemen, Savonlinnan, Mikkelin ja Tampereen kuntakokeilualueiden asiantuntijoille ja työnhakijoille. Nämä alueet valittiin mukaan monipuolisen alue- ja toimialarakenteen näkökulmien huomioimiseksi. Avokysymyksiä painottavien kyselyiden tavoitteena oli tuottaa laadullista tietoa tutkimuksen kohteena olevista ilmiöistä. Kyselyillä ei pyritty tilastolliseen edustavuuteen tai yleistettävyyteen ja niitä käsitellään tässä raportissa laadullisena aineistona. Kyselykutsun yhteydessä toimitettiin tutkimuksesta kirjallinen kuvaus, ja kyselylinkin avattuaan vastaanotettiin pyydettyä lukemaan tietosuojasetuksen mukainen tietosuojailmoitus sekä hyväksymään annettujen tietojen tutkimuskäyttö ilmoituksessa kuvatulla tavalla. Mitään henkilötietoa ei kytketty kyselyvastauksiin ja kyselyistä erillinen yhteystietoaineisto hävitettiin, kun riittävä määrä vastaajia oli tavoitettu. Tutkimuksen kyselyaineistojen keruuta ja käsittelyä varten haettiin ja saatiin lupa KEHA-keskukselta (päätös KEHA/2838/2021). Kyselyaineistojen jatkokäyttö tutkimustarkoituksessa on mahdollista 1.2.2022 jälkeen VN TEAS -rahoitusinstrumentin ehtojen mukaisesti. Aineistot toimitetaan Tietoarkistoon (<https://www.fsd.tuni.fi/fi/>) anonymisoituna siltä osin, kuin vastaajat hyväksyivät vastauksien jatkokäytön.

Työnhakijoille suunnattu tutkimuskutsu lähetettiin sähköpostilla TE-toimiston asiakastietojärjestelmän (URA-järjestelmän) tietokannasta poimitulle joukolle työnhakijoita, joilla oli ollut työnhaku voimassa jollakin edellä mainituista kolmesta TE-toimistosta aikavälillä 1.1.2020–31.5.2021. URA-poimintaan valitun työnhakijan tuli täyttää yksi tai useampia seuraavista ehdoista työnhaun aikana: hän oli joko 1) tehnyt osa-aikatyötä, 2) vastaanottanut työtarjoituksen osa-aikatyöhön tai 3) ollut kiinnostunut vastaanottamaan tilapäistyötä. Näin pyrittiin tavoittamaan tutkimukseen erityisesti niitä työnhakijoita, joilla on omakohtaista kosketuspintaa osa-aikaiseen ja/tai tilapäiseen työhön. Kysely lähetettiin yhteensä 15 272 henkilölle, joista 1 055 vastasi kyselyyn.

Asiantuntijoille suunnattu kysely lähetettiin kaikille yhteistyöalueiden TE-toimistojen asiantuntijoille KEHA-keskukselta saatujen yhteystietojen perusteella. Kyselykutsu



lähettiin yhteensä 659 henkilölle. Heistä osa oli siirtynyt alueilla käynnistyneiden kuntakokeilujen palvelukseen tutkimuksen ajankohtaan mennessä. Tutkimuskutsu välitettiin lisäksi yhteistyöalueiden kuntakokeilujen johdon tai yhteyshenkilön kautta myös niille asiantuntijatyöntekijöille, jotka on rekrytoitu TE-toimistoista siirtyneiden asiantuntijoiden lisäksi suoraan kuntakokeilujen palvelukseen. Toisin sanoen osa kuntakokeilujen työntekijöistä oli siirtynyt kuntien työntekijöiksi TE-toimistoista ja osa oli rekrytoitu suoraan kuntakokeiluihin uusina työntekijöinä. Kyselyyn vastasi yhteensä 130 asiantuntijaa. Suurin osa vastaajista oli ammattinimikkeeltään TE-toimistojen asiantuntijoita. Joukossa oli myös vastaajia esimerkiksi seuraavilla ammattinimikkeillä: asiakasvastaava, OMA-valmentaja, työkykykoordinaattori sekä ammatinvalinta-/uraohjauspsykologi.

Työnantajien kysely lähetettiin puolestaan niille Lapin, Pirkanmaan ja Etelä-Savon TE-toimistojen alueiden työnantajaorganisaatioille, joilla oli ollut ilmoitus avoimesta osa-aikatyöpaikasta Te-palvelut.fi-sivustolla aikavälillä 1.1.2020–31.5.2021. Kysely lähetettiin yhteensä 1 778 työnantajalle, mutta alhaisen vastaajamäärän vuoksi lisävastaajia tavoiteltiin vielä ensin Etelä-Savon, Lapin ja Tampereen aluekauppakamarien ja sitten kaikkien maan aluekauppakamarien kautta. Osa kauppakamareista välitti tutkimuskutsua jäsenyrityksilleen sähköpostitse ja osa ilmoitti kyselystä internetsivuillaan. Lopullinen vastaajamäärä oli 78 työnantajaa.

Kyselyiden avovastauksia analysoitiin temaattisen sisällönanalyysin avulla. Vastaukset analysoitiin niin, että ensin jokaisen kyselyyn osallistuneen vastaukset luettiin läpi henkilöittäin, minkä perusteella tunnistettiin tutkimuskysymysten kannalta mielekkäitä temaattisia kokonaisuuksia aineistolähtöisesti. Tämän jälkeen aineisto luettiin vielä läpi kysymys ja vastaus kerrallaan etsien hankkeen tutkimustehtäviä ja analyysissa muodostuneita teemoja koskevia näkemyksiä. Vastauksia vertailtiin asiantuntija- ja työnhakija-aineistojen välillä, mikä mahdollisti palvelu- ja sosiaaliturvajärjestelmään kytkeytyvien eri tilanteiden ja toimintojen tarkastelun molemmista näkökulmista. Analyysissa hyödynnettiin Atlas.ti-ohjelmaa.

## 2.3 Julkisen työnvälityksen avointen työpaikkojen rekisteriaineistot

Palvelujärjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta työtarjousten osalta tutkitaan työ- ja elinkeinoministeriön julkisen työnvälityksen kattavilla avointen työpaikkojen rekisteriaineistoilla vuosilta 2018 ja 2019. Aineistot sisältävät kaikki julkiseen työnvälitykseen ilmoitetut avoimet työpaikat. Vuoden 2018 aineistossa on avoimia työpaikkoja 720 960 avointa työpaikkaa 381 121 työpaikkailmoituksessa. Vuoden 2019 aineistossa on puolestaan 823 106 avointa työpaikkaa 428 199 ilmoituksessa.

Aineistot sisältävät monipuolisia tietoja avoimien työpaikkojen ominaisuuksista, niitä tarjoavista työnantajista sekä työpaikan täyttöprosessista. Avointen työpaikkojen osalta aineistot sisältävät tiedot työpaikan ominaisuuksista kuten työpaikan tyypistä, työajasta, työn kestosta, ammatista sekä työpaikan sijaintikunnasta. Työnantajatietoja ovat henkilökunnan koko, työnantajan toimiala ja työnantajan sektori. Aineistot sisältävät myös aluemuuttujia: seutukunta, tilastollinen kuntatyyppi sekä suurkaupunki.

Lisäksi aineistoissa on tietoa työpaikan täyttöprosessista: mm. tieto tehdyistä työtarjouksista, työpaikan täyttötieto sekä kestomuuttujia liittyen avoinnaolon kestoon, rekrytointiaikaan sekä täyttöviiveeseen.

Vuosien 2018 ja 2019 aineistojen avulla voidaan tutkia julkisen työlläytymisen keskeisen työlläytymisinstrumentin, työtarjousten tekemistä erityyppisiin avoimiin työpaikkoihin sekä työtarjousten tekemisen yhteyttä täyttöprosessin tehokkuuteen sekä kuvailevien tilastanalyysien että regressioanalyysin keinoin.

## 3 Osa-aikainen työttömyys rekisteriaineistojen valossa

Tässä luvussa arvioimme osa-aikaisen työttömyyden eli työttömyyden aikaisen työskentelyn yleisyyttä. Lisäksi tarkastelemme työllisyyden ja työttömyyden rajapinnalla liikkuvien työntekijöiden työttömyys- ja työjaksojen pituuksia. Tarkastelut tuottavat tietoa siitä, miten osa-aikainen työttömyys on yleistynyt yli ajan ja kuinka pitkäaikainen elämäntilanne osa-aikainen työttömyys on. Osa-aikaisella työttömyydellä viittaamme työskentelyyn työttömyysetuusjakson aikana sovitellun etuuden turvin.

### 3.1 Soviteltu työttömyysetuus ja suojaosa

Osa-aikaisen ja lyhytaikaisen työllistymisen kannustimia on pyritty parantamaan sovitellun työttömyysetuuden ja suojaosien avulla. Työttömyysturvan suojaosa astui voimaan vuoden 2014 alussa. Suojaosan myötä työtön on voinut ansaita enintään 300 euroa kuukaudessa ilman, että työskentely vähentää työttömyysetuuden määrää<sup>1</sup>. Ennen suojaosaa kaikki työtulot vähensivät työttömyysetuutta. Koronapandemian aikana suojaosa nostettiin väliaikaisesti 500 euroon (voimassa 1.6.2020–30.11.2021).

Työttömyysetuus voidaan maksaa soviteltuna, kun työtulot ylittävät suojaosan määrän. Työttömyysetuudesta vähennetään 50 prosenttia sovitteleväjakson aikana ansaitusta suojaosan ylittävästä työtulosta. Työtulon ja päivärahan summa voi enimmillään olla yhtä suuri kuin päivärahan perusteena oleva palkka. Soviteltua työttömyysetuutta voi saada, jos työllistyy osa-aikaisesti, enintään kaksi viikkoa kestävään kokoaikatyöhön tai joutuu lomautetuksi lyhennetylle työpäivälle. Lyhennetty työaika ei voi perustua työntekijän omaan aloitteeseen. Työaika saa olla enintään 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän työajasta. Soviteltuina maksetut etuuspäivät kuluttavat ansio- päivärahan ja peruspäivärahan enimmäisaikaa tavallista hitaammin, sillä ne huomioidaan

<sup>1</sup> Vastaavantyyppisiä suojaosia on otettu käyttöön myös harkinnanvaraisissa etuuksissa. Yleisessä asumistuessa otettiin käyttöön 300 euron ansiotulovähennys 2015 syyskuussa. Asumistuen ansiotulovähennys toimii kuten työttömyysturvan suojaosa, ja sen käyttöönoton myötä tuensaaja voi ansaita ansiotuloja 300 euroa kuukaudessa ilman että nämä tulot vaikuttavat asumistuen määrään. Tämä vähennys siis vaikuttaa työnteon kannustimiin samalla tavalla kuin työttömyysturvan suojaosa. Asumistuen suojaosa entisestään paransi tilapäisen ja osa-aikaisen työn vastaanottamisen kannustimia asumistukea saavien työttömien kohdalla. Tämä koskee erityisesti työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavia työttömiä, jotka ovat monissa tapauksissa oikeutettuja myös asumistukeen.

enimmäisaikalaskurissa muunnettuna täysiksi etuuspäiviksi. Toisin sanoen päivärahan nostaminen soviteltuna ei vaikuta ansiosidonnaisen tai peruspäivärahan enimmäisajalta maksettavien työttömyysetuuksien kokonaisuomäärään.

Sovittelun aikainen työskentely kerryttää työssäoloehto tavalliseen tapaan, jos viikoittainen työaika ylittää 18 tunnin vähimmäismäärän ja työstä maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka. Työssäoloehto täyttyy, kun 28 kuukauden tarkastelujakson aikana kertyy 26 työviikkoa, joiden aikana työtä on ollut vähintään 18 tuntia ja työstä on maksettu työehtosopimuksen mukainen palkka.

Soviteltu työttömyysetuus ja suojaosa parantavat kannustimia ottaa vastaan osa-aikaista ja lyhytkestoista työtä. Tämä vaikutus on toteutuessaan hyödyllinen erityisesti silloin, jos tilapäiset työt johtavat pysyvämpään työskentelyyn tulevaisuudessa. Toisaalta työttömyyden aikaisen työskentelyn tukeminen saattaa myös johtaa siihen, että työttömät hakeutuvat mieluummin osa-aikaisiin ja lyhyisiin työsuhteisiin kuin pysyvämpiin kokoaikaisiin työpaikkoihin, mikä voi pidentää työttömyysetuusjaksoja ja vähentää tehtyjä työtunteja.

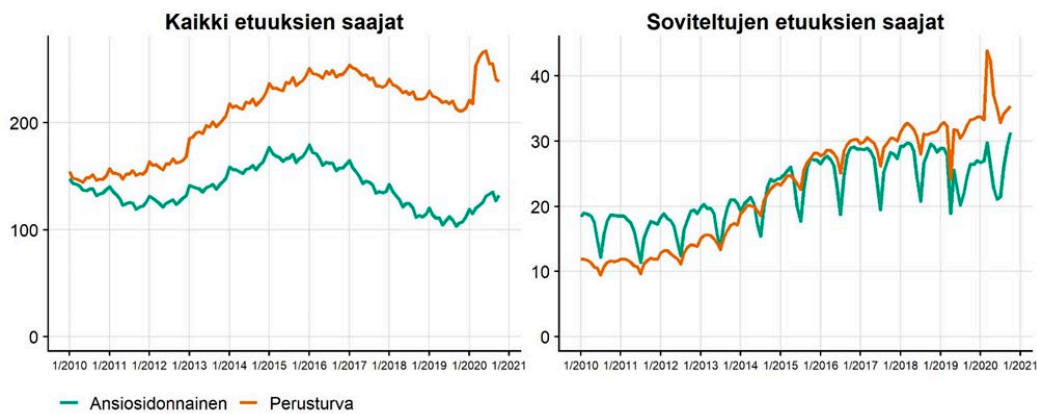
## 3.2 Työttömyysetuuksien saajat kuukausittain

Aluksi kuvailimme, miten osa-aikainen työttömyys on kehittynyt vuosina 2010–2020. Käyttämämme rekisteriaineisto kattaa kaikki 31.12.2020 mennessä maksetut työttömyysetuudet. Työttömyysetuudet maksetaan pääsääntöisesti taannehtivasti neljän viikon tai kuukauden maksujaksoissa. Siksi vuoden 2020 lopun työttömyyspäivien etuudet, jotka maksettiin vasta vuoden 2021 puolella, puuttuvat aineistosta. Tästä syystä alla olevissa kuvioissa viimeinen tarkastelukuukausi on lokakuu 2020.

Lukujen tulkinnassa on syytä muistaa, ettei soviteltuina maksettujen etuuspäivien määrä suoraan kuvaa työttömyyden aikaista työpanosta. Se yliarvioi työttömyyden aikaisten työpäivien määrää, koska työttömyyskorvauksen sovittelu tehdään kuukauden tai neljän viikon jaksoissa. Esimerkiksi yhden viikon työkeikka johtaa siihen, että työttömyysetuus maksetaan soviteltuna neljän viikon tai kuukauden pituisen maksukauden ajan. Lisäksi työttömyysturvan suojaosan käyttöönotto vuonna 2014 ja sen väliaikainen korotus kesäkuussa 2020 vaikuttavat mekaanisesti työttömien kokonaismäärään ja soviteltujen etuuksien saamiseen. Alhaiset, suojaosan alle jäävät ansiotulot eivät enää johda etuuden maksamiseen soviteltuna, mikä lisää täysimääräisten etuuksien saajien määrää ja vähentää soviteltujen etuuksien saajien määrää. Toisaalta suojaosan myötä entistä suuremmilla ansiotuloilla on voinut saada soviteltua etuutta, mikä puolestaan on voinut lisätä sekä soviteltujen etuuksien saajien määrää että työttömien kokonaismäärää.

Kuviossa 3.1 on työttömien lukumäärät kuukausittain etuuden maksajan (työttömyyskassa vs. Kela) mukaan ryhmiteltynä. Kelan maksaman perusturvan saajat sisältävät sekä työmarkkinatuen että peruspäivärahan saajat. Peruspäivärahan saajien joukko on suhteellisen pieni, joten emme tarkastele sitä erikseen. On kuitenkin syytä huomauttaa, että peruspäivärahan saajat muistuttavat työttömyyden aikaisen työskentelynsä ja koko-aikaisen työllistymisensä suhteen enemmän ansiosidonnaisen työttömyysturvan kuin työmarkkinatuen saajia.

**Kuvio 3.1.** Työttömyysetuuksien saajat kuukausittain, 1 000 henkilöä



Vasemmanpuoleisessa kuviossa ovat mukana kaikki työttömyysetuuksien saajat riippumatta siitä, maksettiinko etuus täysimääräisenä vai soviteltuna. Kuviosta havaitaan, että Kelan etuuksien saajien määrä on kasvanut suhteessa ansiosidonnaisten etuuksien saajiin. Lomautettujen lisääminen tarkasteluun pienentäisi ryhmien välistä kokoeroa jonkin verran, koska valtaosa lomautetuista saa ansiosidonnaista päivärahaa työttömyyskassasta. Ansioturvan saajien kokonaismäärä vaihtelee suhdanteiden mukaan: se väheni vuosina 2010 ja 2011, kun talous kasvoi noin kolmen prosentin vauhtia, mutta kasvoi vuosina 2012–2014, kun talous supistui. Talouden käännyttyä kasvuun vuonna 2016 ansioturvan saajien määrä lähti selvään laskuun. Perusturvan saajien populaatio reagoi selvästi nihkeämmin suhdannetilanteen muutoksiin. Tämän joukon koko pysyi vakaana vuosina 2010 ja 2011 talouskasvusta huolimatta ja lähti verkkaiseen laskuun vasta 2017, vaikka talous kääntyi kasvuun jo vuotta aiemmin.

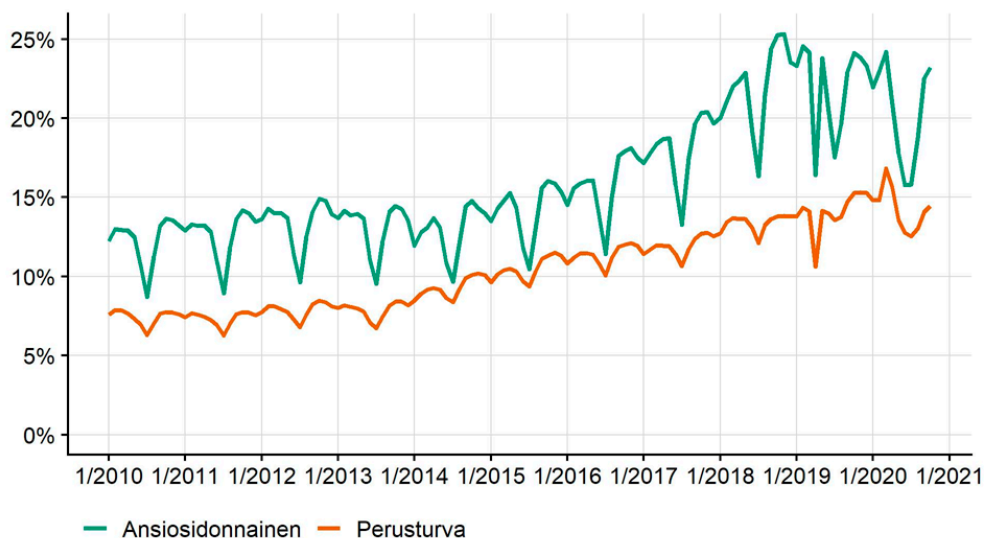
Molemmissa ryhmissä näkyy koronapandemian alkaminen työttömien määrän kasvuna keväällä 2020. Kehitykseen ovat vaikuttaneet myös työttömyysturvaan tehdyt väliaikaiset muutokset. Perusturvan saajien määrää kasvatti yrittäjien päästäminen työmarkkinatuen piiriin. Työttömyyskassojen jäsenistön keskuudessa sopeutuminen talouden

äkkipysähdykseen tapahtui pitkälti lomautusten kautta, mikä ei näy kuviossa. Lomautusprosessin helpottamisen vuoksi lomautukset ovat luultavasti syrjäyttäneet erityisesti ansiosidonnaisten työttömyysjaksojen alkamisia, sillä koronakriisistä huolimatta vuonna 2020 alkoi edellisvuotta vähemmän uusia työttömyysjaksoja. Toisaalta lomautusjaksoja alkoi moninkertaisesti aiempiin vuosiin verrattuna.

Soviteltujen etuuksien saajien määrän kehitys poikkeaa selvästi kokonaistyöttömyyden kehityksestä. Tämän joukon koko on kasvanut jatkuvasti suhdanteista riippumatta. Erityisen ripeää kasvu oli vuosina 2013–2015, jolloin talouskasvu oli nollan tuntumassa ja jolloin työttömyysturvan ja asumistuen suojaosat otettiin käyttöön. Soviteltujen etuuksien saajien määrä pysyi varsin vakaana vuodet 2017–2019, jolloin työttömien kokonaismäärä laski. Vuosien 2010–2019 aikana soviteltuja Kelan etuuksia saaneiden määrä peräti kolminkertaistui ja soviteltua ansiosidonnaista päivärahaa saaneiden määrä lähes kaksinkertaistui. Soviteltujen Kelan etuuksien saajien määrän ripeämpi kasvu tosin selittyy pitkälti Kelan etuuksien saajien kokonaismäärän kasvulla verrattuna ansioturvan saajien määrään.

Kuviossa 3.2 on esitetty soviteltuja etuuksia saaneiden osuus kaikista kuukauden aikana työttömyysetuuksia saaneista. Kuvioista nähdään, että soviteltujen etuuksien saaminen on yleisempää ansioturvan saajien kuin Kelan etuuksien saajien keskuudessa. Ero näiden kahden ryhmien välillä on säilynyt suhteellisen tasaisena yli ajan. Huomattavaa on, että molemmissa ryhmissä soviteltujen etuuksien saaminen on jatkuvasti yleistynyt ja kehitys oli erityisen ripeää 2010-luvun jälkipuoliskolla. Soviteltujen etuuksien saajien osuus noin kaksinkertaistui vuodesta 2010 vuoteen 2019 sekä ansioturvan että perusturvan saajien keskuudessa.

**Kuvio 3.2.** Soviteltua etuutta saaneiden osuus, %:ia kaikista etuuksia kuukauden aikana saaneista henkilöistä

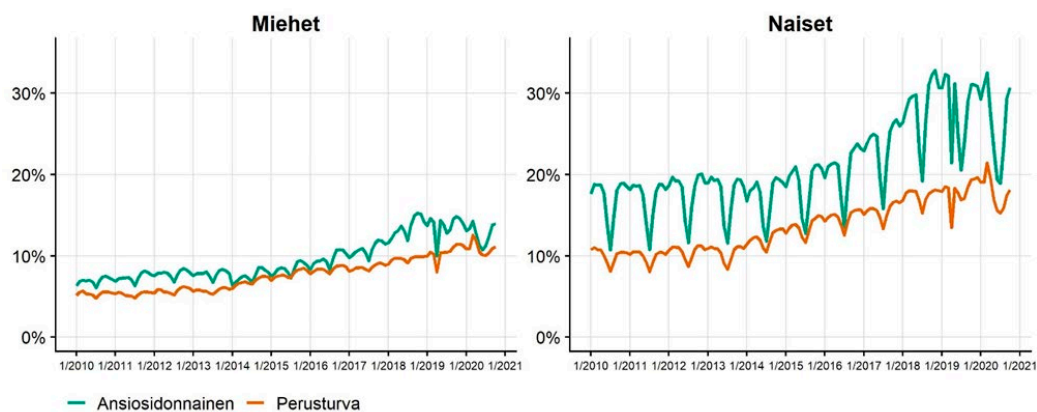


Miehet saavat sovitteluja etuuksia naisia harvemmin (kuvio 3.3). Tämä ei ole kovin yllättävä havainto, sillä naiset työskentelevät usein aloilla, joilla osa-aikainen työskentely on yleistä. Työttömien miesten keskuudessa sovittelujen etuuksien saajien osuus on noin puolet pienempi sekä ansioturvan että perusturvan saajien joukoissa. Sukupuolten välinen suhteellinen ero on pysynyt varsin vakaana yli ajan. Toisin sanoen sovittelujen etuuksien saaminen on yleistynyt miehillä ja naisilla suurin piirtein samaa vauhtia.

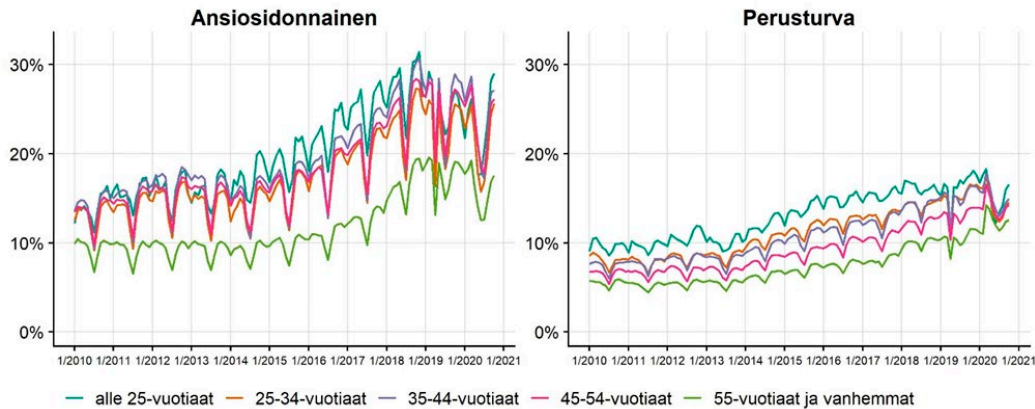
Osa-aikaisessa työttömyydessä esiintyy myös voimakasta kausivaihtelua, sillä kesäkuukausina sovitteluja etuuksia maksetaan tavanomaista vähemmän. Erityisen voimakasta kausivaihtelua on työttömyyskassojen naispuolisten jäsenten keskuudessa. Miesten osa-aikaisessa työttömyydessä kausivaihtelua ei esiinny merkittävässä määrin.

Työttömyyden aikainen työskentely on yleisempää nuorissa ikäryhmissä (kuvio 3.4). Perusturvan saajien keskuudessa sovittelujen etuuksien saajien osuus laskee suhteellisen tasaisesti iän mukana. Ansioturvan puolella yli 54-vuotiaat työskentelevät työttömyysaikana selvästi muita ikäryhmiä harvemmin. Tämä ryhmä pitää sisällään myös ansioturvan lisäpäiviin oikeutetut, joiden ei tarvitse huolehtia työmarkkinatuella putoamisesta eikä heillä siten ole samanlaista kannustinta pyrkiä täyttämään työttömyysturvan työssäoloehtoita kuin nuoremmilla. Yli 54-vuotiaiden ryhmässä sovitteluja etuuksia saaneiden osuus pysyi pitkään kymmenessä prosentissa mutta kasvoi selvästi vuosina 2017–2019. Osa-aikaisen työttömyyden kasvu liittyy ainakin osittain työttömyysturvan aktiivimalliin, joka oli voimassa vuosina 2018 ja 2019. Aktiivimalli leikkasi työttömyys-etuutta, jos työnhakija ei osoittanut riittävää aktiivisuutta joko työskentelemällä hieman tai osallistumalla työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Aktiivimallin velvoitteet koskivat myös kaikkein vanhimpia työttömiä.

**Kuvio 3.3.** Soviteltua etuutta saaneiden osuus sukupuolen mukaan, %:ia kaikista etuuksia kuukauden aikana saaneista henkilöistä



**Kuvio 3.4.** Soviteltua etuutta saaneiden osuus ikäryhmittäin, %:ia kaikista etuuksia kuukauden aikana saaneista henkilöistä



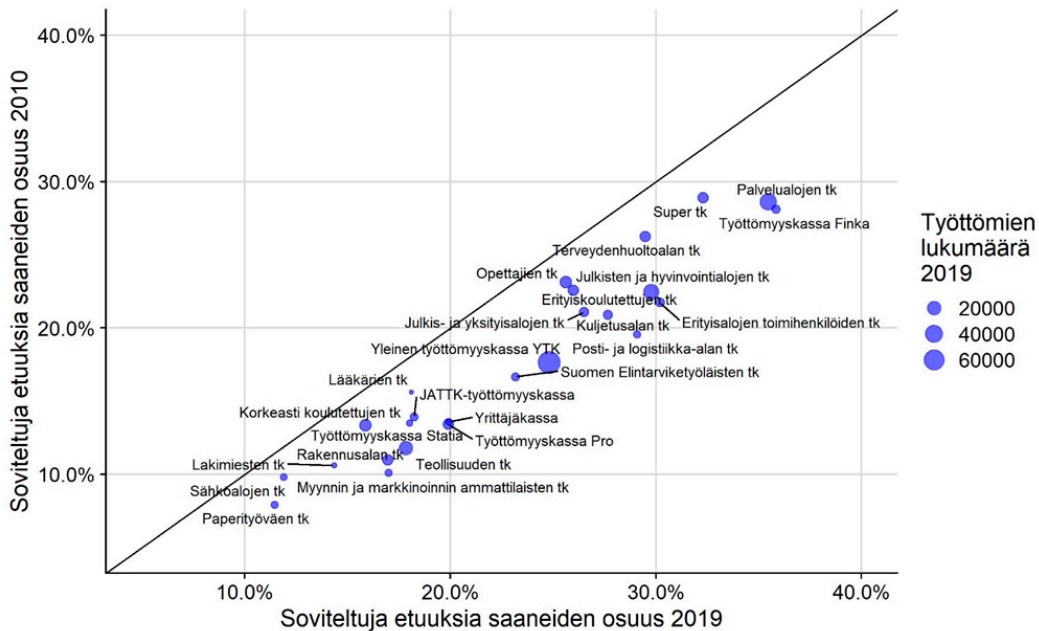
Vaikka yli 54-vuotiaat kassojen jäsenet työskentelevät poikkeuksellisen vähän työttömyysaikana verrattuna nuorempiin ansioturvan saajiin, hekin saavat soviteltua etuutta suhteellisen usein verrattuna kaikenikäisiin perusturvan saajiin (pl. alle 25-vuotiaat Kelan asiakkaat). 25–54-vuotiaiden ansioturvan saajien keskuudessa soviteltujen etuuksien saamisessa ei ole merkittäviä eroja ikäryhmien välillä.

Kuviossa 3.5 on tarkasteltu soviteltujen ansiosidonnaisten etuuksien saajien osuuden muutosta vuodesta 2010 ja vuoteen 2019 työttömyyskassoittain. Vuosien varrella moni kassa on vaihtanut nimeään tai yhdistynyt toiseen kassaan. Kuvion kassojen joukko vastaa vuoden 2020 lopun tilannetta ja kassakentän muutokset on huomioitu uudelleenluokittelemalla vuoden 2019 kassat. Kassojen jäsenmäärät ja siten painoarvot vaihtelevat paljon. Siksi pallukoiden koko kuvaa kassojen suuruutta mitattuna vuoden 2019 työttömien lukumäärällä.

Työttömyyskassojen väliset erot kuvaavat karkeasti toimialoittaisia eroja. Kuvioista havaitaan, että työttömyyden aikaisen työskentelyn yleisyys vaihtelee voimakkaasti kassoittain. Yleisintä se on kassoissa, joiden jäsenistö työskentelee pääosin terveydenhuollossa ja palvelualoilla, ja vähäisintä perinteisiä teollisuusaloja palvelevissa kassoissa. Huomattavaa on, että kaikki pallukat sijaitsevat 45 asteen suoran oikealla puolen. Suora vastaa tilannetta, jossa soviteltujen etuuksien saajien osuus olisi pysynyt vakiona. Toisin sanoen soviteltujen etuuksien saaminen on yleistynyt kaikilla aloilla, joskin muutoksen suuruus vaihtelee kassoittain. Muutos on ollut suhteellisen pieni Opettajien, Lääkärien, Korkeasti koulutettujen ja Sähköalojen työttömyyskassoissa. Iso muutos on näkyvä muun muassa Myynnin ja markkinoinnin ammattilaisten sekä Posti- ja logistiikka-alan työttömyyskassojen jäsenistön piirissä.



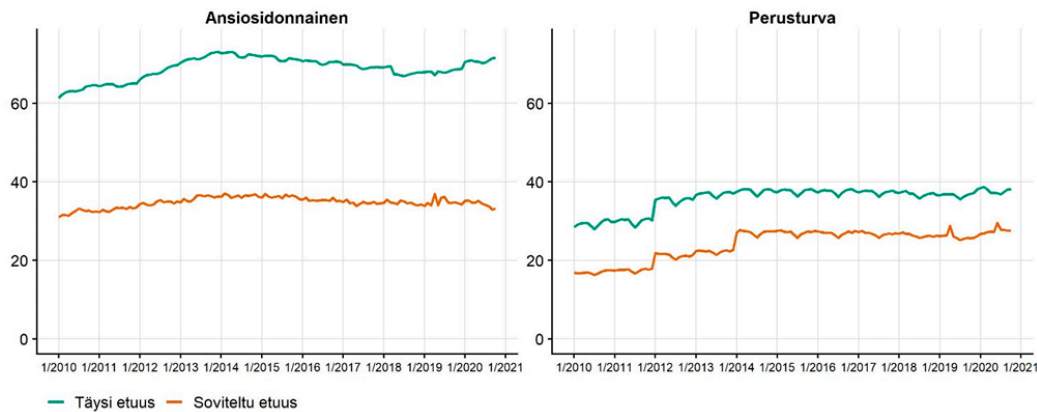
**Kuvio 3.5.** Soviteltua etuutta saaneiden osuus työttömyyskassoittain 2010 ja 2019, %:ia kaikista etuuk-sia vuoden aikana saaneista henkilöistä



### 3.3 Päivärahan suuruus

Ansioturvan saajilla keskimääräinen soviteltu päiväraha on ollut noin puolet kaikkien koko-aikaisten työttömien keskimääräisestä täydestä päivärahasta (kuvio 3.6). Tämä suhde on pysynyt suhteellisen vakaana koko havaintoperiodin ajan. Osa-aikaisten työttömien tulotaso lienee hieman parantunut verrattuna täyttä ansiosidonnaista päivärahaa saaviin nähden suojaosan käyttöönoton jälkeen, ainakin kun muut tulonsiirrot ja verotus jätetään huomiotta.

Kelan etuuskien saajilla keskimääräinen soviteltu etuus oli hieman vajaat 60 prosenttia keskimääräisestä täydestä päivärahasta vuosina 2010–2011. Perusturvan tasokorotus vuonna 2012 supisti eroa parilla prosenttiyksiköllä noin 60 prosenttiin. Suojaosan jälkeisenä aikana keskimääräinen soviteltu etuus on ollut hieman yli 70 prosenttia keskimääräisestä täydestä etuudesta, joten Kelan asiakkailta koko-aikaisten ja osa-aikaisten työttömien välinen ero bruttotuloissa (ansiotulot + työttömyysetuus) on kaventunut selvästi vuoden 2013 jälkeen. Vaikka perusturvan saajien kotitaloudet saavat usein myös muista tulonsiirtoja, lienee ero myös käytettävissä olevissa tulossa supistunut, sillä asumis- ja toimeentulotuessa on käytössä työttömyysturvan suojaosaa vastaavat ansiotulovähennykset.

**Kuvio 3.6.** Keskimääräinen päiväraha, euroa

### 3.4 Työttömyys- ja työjaksot

Edellä havaitsimme, että soviteltujen etuuksien saaminen on yleistynyt eri työntekijäryhmissä. Seuraavaksi tarkastelemme työttömyysjaksoja ja niiden aikaista työskentelyä sekä työllistymistä kokoaikaisesti. Jaksojen kestojen avulla pyrimme arvioimaan, onko osa-aikaisen työttömyyden lisääntymisen taustalla myös työttömyyden pitkittymistä ja kokoaikaisen työllistymisen hidastumista.

Työttömyysjaksot on muodostettu Fivan ja Kelan etuusjaksoja yhdistelemällä. Uusi työttömyysjakso alkaa, jos etuuksissa on vähintään kahden viikon katkos. Etuusjaksot, joiden väli on alle kaksi viikkoa, tulkitaan osaksi samaa työttömyysjaksoa, mutta välipäiviä ei lasketa mukaan työttömyyden keston.<sup>2</sup> Työttömyysjakso voi sisältää erityyppisiä etuuksia. Henkilö voi aloittaa ansiosidonnaisella päivärahalta ja etuuskauden loppuessa pudota työmarkkinatuella. Vaihtoehtoisesti sovitellulla työmarkkinatuella työskentelevä voi siirtyä ansiosidonnaiselle tai peruspäivärahalle, jos hän onnistuu täyttämään työssäoloehdon työttömyysaikana. Myös aktiivijalta maksetut työttömyysetuuskaudet (mm. työvoimakoulutus ja omaehtoinen koulutus) luetaan osaksi työttömyysjaksoa. Henkilön katsotaan työllistyneen kokoaikaisesti, jos vähintään neljän viikon pituinen työjakso alkaa neljän viikon sisällä etuuskauden päättymisestä. Alle neljän viikon ajaksi työllistyneitä ei siis lasketa "aidosti" työllistyneiksi.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Etuusjaksot sisältävät myös korvauksettomat jaksot (mm. omavastuupäivät ja sanktiot).

<sup>3</sup> ETK:n työsuhdetiedoista ei havaita työtunteja. "Kokoaikainen" työllistyminen siis viittaa vähintään neljän viikon työsuhteeseen, jonka aikana ei saatu työttömyysetuuksia.

On syytä korostaa, että työttömyysjaksojen pituuden ja työllistymisen määrittely ei ole yksikäsitteistä. Työttömyysetuuksissa on usein lyhyitä katkoksia ja työsuhteet etuuskausien välillä voivat olla varsin lyhyitä. Siksi on tulkintakysymys, milloin työttömyysjakso päättyy, milloin uusi jakso alkaa ja milloin henkilön katsotaan työllistyneen kokoaikaisesti. Käyttämämme neljän viikon edellytys työsuhteen pituudelle, jotta henkilö lasketaan kokonaan työllistyneeksi, ja vähintään kahden viikon katkos työttömyysetuuksissa uuden työttömyysjakson alkamiselle ovat mielivaltaisia rajauksia. Toisenlaisilla rajauksilla saataisiin hie-man erilaisia tuloksia, mikä on syytä pitää mielessä tulkintoja tehtäessä.

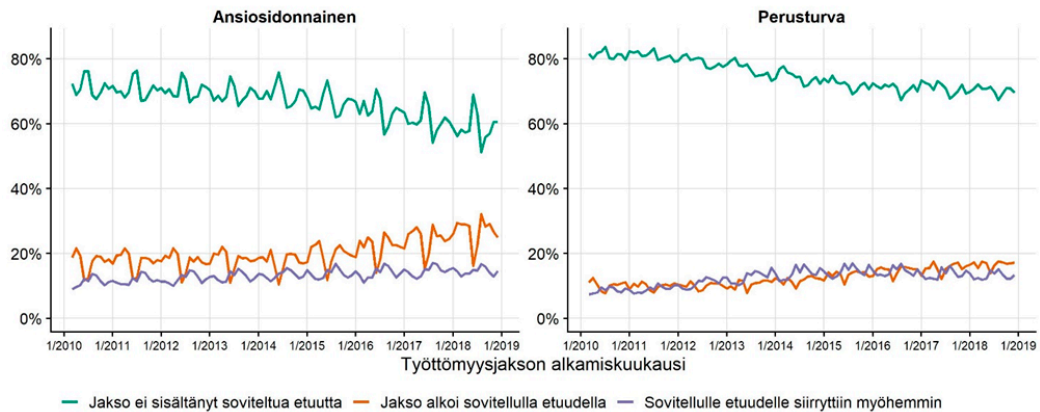
Työttömyysjakson kesto lasketaan etuusjaksojen alkamis- ja päättymispäivämäärien erotuksina. Näiden väliin jäävät viikonloput lasketaan työttömyys- ja etuuspäiviksi (näitä termejä käytetään synonyymeinä), vaikka todellisuudessa etuuksia maksetaan enintään viideltä päivältä viikkoa kohden. Koska mittaamme työttömyyttä kalenteripäivinä, soviteltuja etuuspäiviä ei muunneta täysiksi etuuspäiviksi, kuten virallisissa tilastojulkaisuissa on usein tapana.

### 3.4.1 Työttömyysjaksot

Kuviossa 3.7 on esitetty, kuinka suuri osuus tiettyinä kuukautena alkaneista työttömyysjaksoista sisälsi soviteltuja etuuksia. Työttömyysjaksot on jaettu ansio- ja perusturvakasoihin jakson ensimmäisen etuustyyppin mukaan, koska sama jakso voi sisältää sekä ansiosidonnaisia että Kelan maksamia etuuksia. Ensimmäiset raportoidut työttömyysjaksot alkoivat maaliskuussa 2010, jotta voimme varmistua siitä, että kahta viikkoa ennen jakson alkua henkilö ei saanut työttömyysetuuksia. Viimeiset raportoidut työttömyysjaksot alkoivat joulukuussa 2018, joista lähes kaikki ehtivät päättyä ennen havaintoperiodin päättymistä vuoden 2020 lopulla. Ennen työttömyysjakson alkua henkilö on voinut töissä, työvoiman ulkopuolella tai tukityöllistettynä.

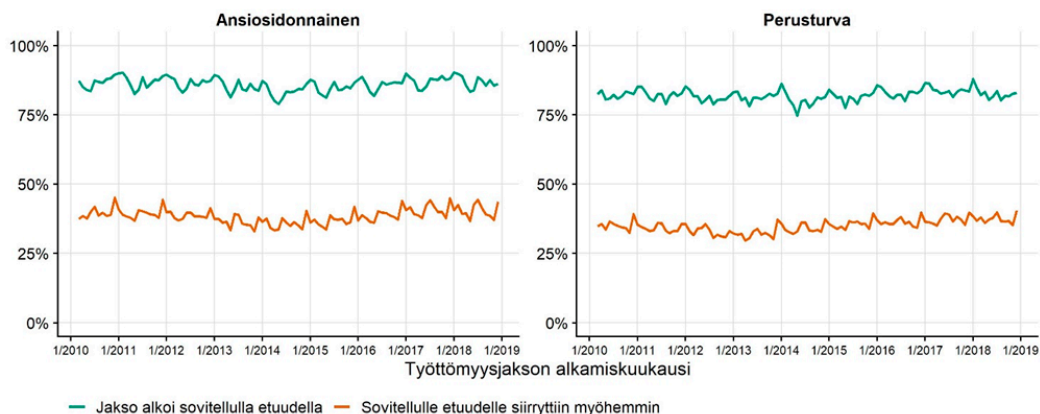
Kuviosta nähdään, että 2010-luvun alussa noin 70 prosenttia ansiosidonnaisella alkaneista ja 80 prosenttia perusturvalla alkaneista työttömyysjaksoista eivät sisältäneet soviteltuja etuuksia ollenkaan. Nämä osuudet pysyvät suhteellisen vakaina ensimmäiset vuodet mutta kääntyvät laskuun tarkasteluperiodin puolessavälissä. Vuoteen 2018 tultaessa osuudet ovat tippuneet noin kymmenen prosenttiyksikköä. Entistä useampi työttömyysjakso on viime vuosina alkanut sovitellulla päivärahalta. Ansioturvan puolella tällaisten jaksosten osuus on noussut vajaasta 20 prosentista lähelle 30 prosenttia. Muutos on tapahtunut lähinnä vuosien 2015–2018 aikana. Myös tilanteet, joissa työtön aloittaa täydellä ansio-päivärahalta mutta siirtyy myöhemmin jakson aikana sovitellulle etuudelle, ovat vähitellen yleistyneet. Kehitys on ollut samanlaista myös perusturvaetuuksilla alkaneiden työttömyysjaksojen kohdalla.

**Kuvio 3.7.** Soviteltuja etuuksia sisältäneiden työttömyysjaksojen osuus jakson alkamiskuukauden ja alun etuustyyppin mukaan



Sovitellulla ansiosidonnaisella päivärahalta alkaneiden jaksojen kaikista etuuspäivistä keskimäärin noin 85 prosenttia on ollut soviteltuja etuuspäiviä (kuvio 3.8). Tällaisista jaksoista kaksi kolmesta sisälsi pelkästään soviteltuja etuuksia. Tapauksissa, joissa työttömyyskassan jäsen siirtyi kesken työttömyysjakson sovitellulle etuudelle, soviteltujen etuuspäivien osuus on vajaan 40 prosenttia. Soviteltujen etuuspäivien osuudet perusturvalla alkaneiden jaksojen pituuksista ovat muutaman prosenttiyksikön alempia kuin ansioturvalla alkaneissa jaksoissa. Soviteltujen etuuspäivien osuudet ovat pysyneet suhteellisen vakaina koko 2010-luvun ajan, joskin pientä nousua on nähtävissä viimeisimpien vuosien aikana. Soviteltujen etuuksien yleistymisen taustalla on siis lähinnä se, että entistä useampi työttömyysjakso sisältää soviteltuja etuuksia. Sen sijaan soviteltujen etuuspäivien suhteellisen rooli soviteltua sisältäneiden työttömyysjaksojen sisällä ei ole merkittävästi kasvanut.

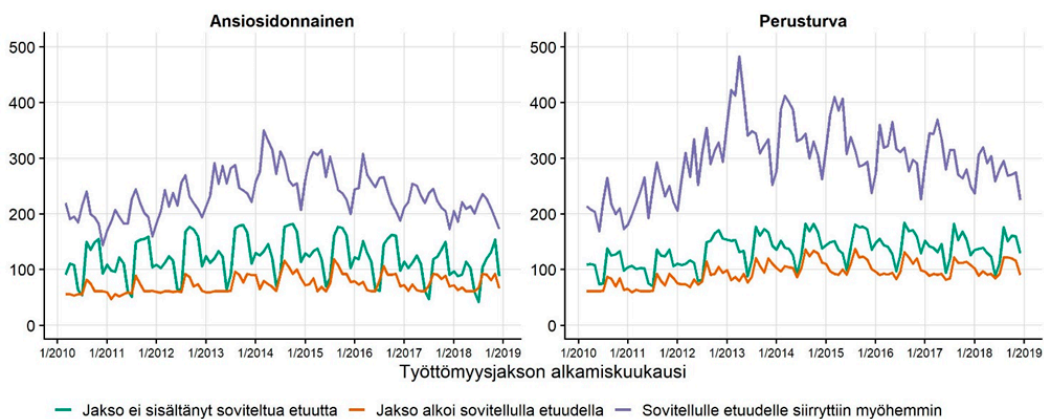
**Kuvio 3.8.** Soviteltujen etuuspäivien keskimääräinen osuus työttömyysjakson pituudesta jakson alkamiskuukauden ja alun etuustyyppin mukaan



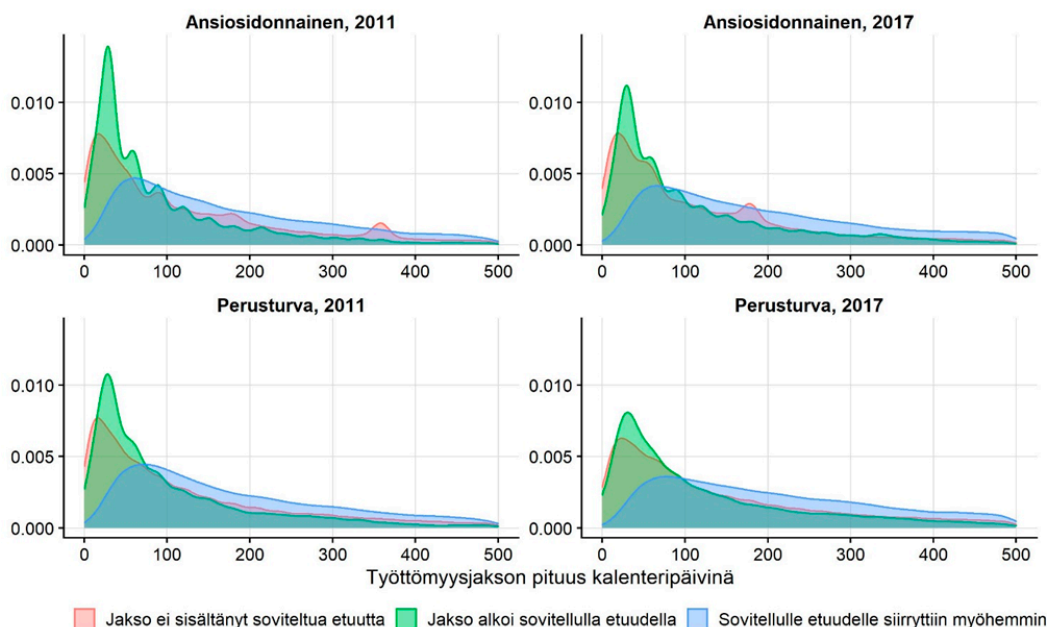
Kuviossa 3.9 on työttömyysjaksojen kestojen mediaanit jakson alkamiskuukauden mukaan. Raportoimme mediaaneja keskiarvojen sijaan, jotta poikkeuksellisen pitkät, vielä vuoden 2020 lopussa käynnissä olleet jaksot eivät sotkisi eri aikaan alkaneiden jaksoja väliä vertailuja. Lisäksi kuviossa 3.10 on kestojen jakaumat työttömyysjaksoille, jotka alkoivat vuosina 2011 ja 2017. Jakaumien avulla voidaan hahmottaa, kuinka suuri osa jaksoista on tietynpituisia ja kuinka paljon poikkeuksellisen pitkiä jaksoja on. On syytä muistaa, että jaksot pitävät sisällään myös aktiivijalta maksetut etuuskaudet, mikä vaikuttaa jaksojen pituuteen. Esimerkiksi omaehtoinen opiskelu työttömyysturvalla voi johtaa varsiin pitkiin työttömyysjaksoihin.

Sovitellulla etuudella alkaneet työttömyysjaksot jaksot ovat keskimäärin kaikkein lyhyimpiä. Niiden mediaani on keskimäärin noin 40 prosenttia (ansiosidonnaiset jaksot) tai 30 prosenttia (perusturvajaksot) pienempi kuin jaksojen, jotka eivät sisältäneet soviteltuja etuuksia. Yli puolet sovitelluilla etuuksilla alkaneista jaksoista kestää alle kolme kuukautta.

**Kuvio 3.9.** Työttömyysjaksojen mediaanipituus jakson alkamiskuukauden ja alun etuustyypin mukaan



**Kuvio 3.10.** Työttömyysjaksojen kestojen jakaumat jakson alkamisvuoden ja alun etuustyypin mukaan. X-akseli on katkaistu 500 päivän kohdalta



Jaksot, joiden aikana sovitellulle etuudelle siirrytään myöhemmin, ovat selvästi muita jaksoja pidempiä. Niiden mediaanipituus on noin kaksinkertainen verrattuna jaksoihin, jotka eivät sisältäneet soviteltuja etuuksia. Tässä joukossa lyhyitä jaksoja on poikkeuksellisen vähän, kestojen jakauman huippu on lähellä 100 päivää ja jakauman oikea häntä huomattavan paksu (kuvio 3.10). Pituusero muihin jaksoihin korostuu hieman vuosina 2013–2015, jolloin talous oli taantumassa. Tämä viittaa siihen, että osa-aika- ja pätkätöihin turvaututaan työttömyyden pitkittyessä, kun kokoaikaista työtä ei ole löytynyt.

Soviteltuja etuuksia sisältävien jaksojen mediaanipituudet kasvoivat hieman enemmän tarkastelujakson aikana kuin jaksojen, jotka eivät sisältäneet soviteltuja etuuksia, mutta erot ovat varsin pieniä.

### 3.4.2 Soviteltujen etuspäivien osuus työttömyysjaksosta

Seuraavaksi tarkastelemme soviteltujen etuuksien käyttöä työttömyysjaksojen aikana regressioanalyysin keinoin. Regressiomallin avulla voimme kontrolloida useita tekijöitä samanaikaisesti, jolloin pystymme vertaamaan samankaltaisten henkilöiden työttömyyden aikaista työskentelyä eri ajankohtina.

Taulukossa 3.1 on mallinnettu soviteltujen etuuspäivien roolia eri ryhmissä ja sitä, miten ryhmien väliset erot ovat muuttuneet vuosien välillä. Aineistona on vuosina 2011–2012 ja 2017–2018 perusturvalla alkaneet työttömyysjaksot. Selitettävänä muuttujana on soviteltujen etuuspäivien osuus työttömyysjakson kokonaiskestosta. Osuus on nolla niille, jotka eivät työskennelleet työttömyyden aikana. Vasemmanpuoleiset luvut kuvaavat soviteltujen etuuksien osuutta vuosina 2011–2012 alkaneista jaksoista. Vakiotermin kerroin vasemmallalla kuvaa viitehenkilön tilannetta vuonna 2011–2012. Viitehenkilö on 36–45-vuotias mies, jonka työmarkkinatukijakso alkoi tammikuussa. Tällaisen henkilön työttömyysjakson etuuspäivistä keskimäärin 4,7 prosenttia oli soviteltuja etuuspäiviä 2010-luvun alussa. Samanikäisen naisen työmarkkinatukijakson etuuspäivistä keskimäärin 12,4 prosenttia (= 0,047 + 0,077) oli soviteltuja etuuspäiviä.

Erot ikäryhmien välillä ovat suhteellisen pieniä. Alle 26-vuotiailla soviteltuja etuuspäiviä oli keskimäärin 1,3 prosenttiyksikköä enemmän kuin viiteryhmissä. Erot tätä vanhempien ikäryhmien välillä eivät poikkea tilastollisesti nolasta. Sen sijaan peruspäivärahan saajat työskentelivät huomattavasti useammin työttömyysaikana kuin työmarkkinatuen saajat: heidän työttömyyspäivistään 9,8 prosenttiyksikköä suurempi osuus oli soviteltuja etuuksia vuosina 2011–2012. Kassojen ulkopuolella jättäytyneet ovat usein nuoria ja matalasti koulutettuja, joilla voi olla vaikeuksia työllistyä kokoaikaisesti. Toisaalta peruspäivärahan saajilla täytyy olla tuoretta työkokemusta, koska he ovat täyttäneet työssäoloehdon. Peruspäivärahan saajilla on siis sidoksia työelämään mutta ehkä vaikeuksia löytää pidempi-aikaisia kokopäivätyöitä, mikä voi selittää heidän suurempaan altiuuttaan päätyä sovitellulle työttömyysetuudelle.

**Taulukko 3.1.** Regressiomalli soviteltujen etuuspäivien osuudelle perusturvalla alkaneiden työttömyysjaksojen pituuksista

Muuttuja	Kerroin		Muutos 2017–2018	
Vakio	0.047***	(0.002)	0.036***	(0.002)
Nainen	0.077***	(0.001)	0.040***	(0.002)
Ikä < 26	0.013***	(0.002)	-0.007***	(0.003)
Ikä 26–35	-0.004*	(0.002)	-0.005*	(0.003)
Ikä 46–55	-0.003	(0.002)	-0.010***	(0.004)
Ikä > 55	0.003	(0.003)	-0.033***	(0.005)
Peruspäiväraha	0.098***	(0.002)	0.069***	(0.002)

Mukana vuosina 2011–2012 ja 2017–2018 perusturvalla alkaneet työttömyysjaksot.

Mallissa on mukana myös indikaattorimuuttujat työttömyysjakson alun kalenterikuukaudelle.

Viitehenkilö on 36–45-vuotias mies, jonka työttömyys alkoi tammikuussa 2011 tai 2012, jonka kassa on YTK ja jonka työttömyyttä edeltänyt työsuhde oli 4–6 kuukauden pituinen.

Henkilötasolla klusteroidut keskivirheet suluisia kertoimien vieressä.

Tilastollinen merkitsevyys: \* 10 %:n, \*\* 5 %:n ja \*\*\* 1 %:n riskitaso

Oikeanpuoleiset luvut taulukossa kuvaavat soviteltujen etuuksien roolin muutosta vuosina 2017–2018 ja 2011–2012 alkaneiden jaksojen välillä, eli mallissa on indikaattori jälkimmäisellä periodilla alkaneille jaksoille ja tämän interaktiot kaikkien taustamuuttujien kesken. Viitehenkilön vuosina 2017–2018 alkaneiden jaksojen pituudesta keskimäärin 8,3 prosenttia (= 0,047 + 0,036) oli soviteltuja etuuspäiviä. Muutos aiempaan eli 3,6 prosenttiyksikköä on suuri ja tilastollisesti merkitsevä prosentin riskitasolla. Samanikäisen naispuolisen työmarkkinatuen saajan kohdalla absoluuttinen muutos on yli kaksinkertainen: 7,6 prosenttiyksikköä (= 0,036 + 0,040), joskin soviteltujen etuuksien lähtötasokin vuosina 2011–2012 oli selvästi korkeampi (12,4 % vrt. 4,7 %). Viitehenkilön ikäryhmässä 36–45 soviteltujen etuuksien kasvu oli hieman nopeampaa kuin muissa ryhmissä. Yli 55-vuotiaiden kohdalla soviteltujen etuuksien käyttö ei juurikaan lisääntynyt, sillä kasvua oli vaivaiset 0,3 prosenttiyksikköä (= 0,036 – 0,033). Peruspäivärahan saajien soviteltujen etuuksien käyttö lisääntyi 10,5 prosenttiyksikköä (= 0,036 + 0,069) verrattuna vuosiin 2011–2012.

Taulukossa 3.2 on vastaava analyysi vuosien 2011–2012 ja 2017–2018 ansiosidonnaisella etuudella alkaneille työttömyysjaksoille. Olemme hieman rajanneet aineistoa ja ottaneet mukaan vain henkilöt, joiden edellinen, vähintään neljä viikkoa kestänyt kokoaikainen työssä jaksaminen päättyi neljän viikon sisällä tarkasteltavan työttömyysjakson alkamispäivästä. Näin voimme ehdollistaa tarkastelut myös edellisen työsuhteen pituudelle. Tässä tapauksessa viitehenkilö on 36–45-vuotias mies, jonka työttömyys alkoi tammikuussa 2011 tai 2012. Hänen edellinen työsuhteensa kesti 4–6 kuukautta ja hän on suurimman työttömyyskassan eli Yleisen työttömyyskassan YTK:n jäsen.

**Taulukko 3.2.** Regressiomalli soviteltujen etuuspäivien osuudelle ansioturvalla alkaneiden työttömyysjaksojen pituuksista

Muuttuja	Kerroin		Muutos 2017–2018	
Vakio	0.172***	(0.004)	0.035***	(0.004)
Nainen	0.110***	(0.002)	0.016***	(0.003)
Ikä < 26	-0.013***	(0.004)	0.008	(0.005)
Ikä 26–35	-0.015***	(0.003)	0.000	(0.004)
Ikä 46–55	-0.006**	(0.003)	0.002	(0.004)
Ikä > 55	-0.005	(0.003)	-0.011***	(0.004)
Edellinen työsuhte 1 kk	0.355***	(0.004)	0.039***	(0.006)
Edellinen työsuhte 1–3 kk	0.154***	(0.002)	0.034***	(0.003)
Edellinen työsuhte 6–12 kk	-0.051***	(0.002)	-0.021***	(0.003)
Edellinen työsuhte > 12 kk	-0.090***	(0.002)	-0.005	(0.003)



Muuttuja	Kerroin		Muutos 2017–2018	
Erityisalojen toimihenkilöiden tk	0.055***	(0.009)	-0.012	(0.011)
Erityiskoulutettujen tk	-0.007	(0.006)	-0.007	(0.007)
JATTK-työttömyys	-0.035***	(0.009)	-0.022*	(0.012)
Julkis- ja yksityisalojen tk	-0.035***	(0.006)	-0.007	(0.008)
Julkisten ja hyvinvointialojen tk	-0.002	(0.004)	-0.001	(0.005)
Korkeasti koulutettujen tk	-0.027***	(0.005)	-0.025***	(0.007)
Kuljetusalan tk	0.050***	(0.007)	0.029***	(0.010)
Lakimiesten tk	-0.081***	(0.016)	-0.008	(0.025)
Lääkärien tk	-0.078***	(0.021)	0.001	(0.031)
Myynnin ja markk. ammatt. tk	-0.021	(0.013)	-0.009	(0.017)
Opettajien tk	-0.014***	(0.004)	-0.060***	(0.005)
Palvelualojen tk	0.174***	(0.004)	0.015***	(0.005)
Paperityöväen tk	-0.080***	(0.006)	-0.032***	(0.008)
Posti- ja logistiikka-alan tk	0.037***	(0.013)	0.059***	(0.019)
Rakennusalan tk	-0.120***	(0.004)	-0.004	(0.005)
Suomen Elintarviketyöläisten tk	-0.043***	(0.008)	0.015	(0.011)
Super tk	-0.004	(0.006)	0.001	(0.008)
Sähköalojen tk	-0.086***	(0.009)	-0.029**	(0.012)
Teollisuuden tk	-0.073***	(0.004)	0.006	(0.005)
Terveystieteiden tk	-0.016***	(0.006)	-0.014*	(0.008)
Työttömyyskassa Finka	0.172***	(0.010)	-0.025**	(0.012)
Työttömyyskassa Pro	-0.024***	(0.006)	-0.012	(0.008)
Työttömyyskassa Statia	-0.079***	(0.007)	-0.006	(0.013)
Yrittäjäkassa	0.010	(0.012)	-0.030*	(0.016)

Mukana vuosina 2011–2012 ja 2017–2018 ansioturvalle alkaneet työttömyysjaksot.

Mallissa on mukana myös indikaattorimuuttujat työttömyysjaksot alun kalenterikuukaudelle.

Viitehenkilö on 36–45-vuotias mies, jonka työttömyys alkoi tammikuussa 2011 tai 2012, jonka kassa on YTK ja jonka työttömyyttä edeltänyt työsuhde oli 4–6 kuukauden pituinen.

Henkilötasolla klusteroidut keskivirheet suluisia kertoimien vieressä.

Tilastollinen merkitsevyys: \* 10 %:n, \*\* 5 %:n ja \*\*\* 1 %:n riskitaso

Viitehenkilön työttömyysjaksosta 17,2 prosenttia oli soviteltuja etuuspäiviä vuosina 2011 ja 2012. Naisilla soviteltujen etuuspäivien osuus oli selvästi korkeampi eli 28,2 prosenttia (= 0,172 + 0,110). Nuoremmassa ikäryhmässä soviteltujen osuus oli hieman alempi, mutta erot ikäryhmien välillä olivat suhteellisen pienet. Miehillä soviteltujen etuuspäivien osuus kasvoi vuosien 2011–2012 ja 2017–2018 välillä 3,5 prosenttiyksikköä, naisilla 5,1 prosenttiyksikköä (= 0,035 + 0,016). Yli 55-vuotiailla kasvu oli hieman hitaampaa, mutta muiden ikäryhmien välillä kasvuvauhdissa ei ollut eroa.

Edellisen työsuhteen pituus on vahvasti korreloitu soviteltujen etuuspäivien osuuden kanssa. Mitä lyhyempi edellinen työsuhte oli, sitä suurempi osuus työttömyysjaksosta on keskimäärin soviteltuja etuuspäiviä. Mikäli edellinen työttömyysjakso oli noin kuukauden pituinen, soviteltujen etuuspäivien osuus oli keskimäärin 52,7 prosenttia (= 0,172 + 0,355) vuosina 2011–2012 ja 60,1 prosenttia vuosina 2017–2018 (= 0,172 + 0,355 + 0,035 + 0,039) 36–45-vuotiaalle miehelle, jonka työttömyyskassa on YTK. Tämä relaatio kuvastaa sitä, että osa-aikainen työttömyys ja lyhyet kokoaikaiset työjaksot seuraavat usein toisiaan.

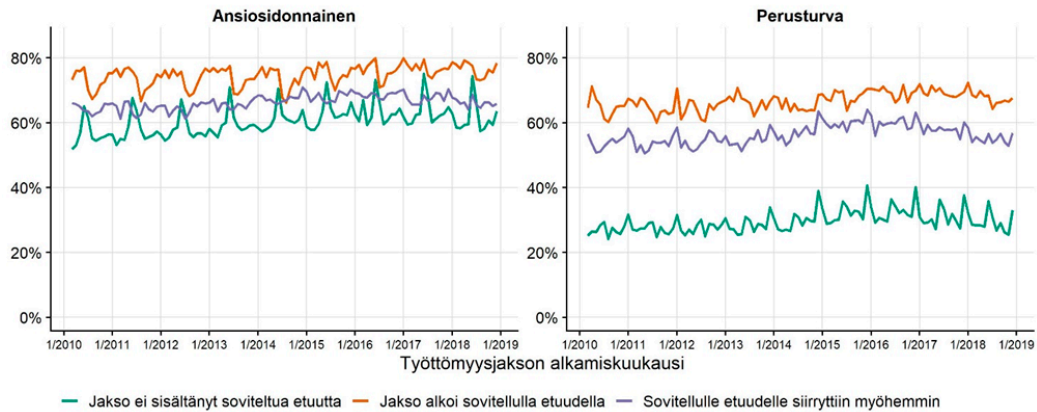
Erot työttömyyskassojen välillä ovat suuria, eivätkä erot ole mitenkään selkeästi ainakaan supistuneet. Verrattuna YTK:n jäsenistöön osa-aikainen työttömyys on yleisempää Palvelu-alojen, Posti- ja logistiikka-alan sekä Kuljetusalan työttömyyskassojen jäsenten keskuudessa ja ero näiden kassojen ja YTK:n välillä on vain kasvanut tarkasteluvuosien välillä. Vastaavasti Korkeasti koulutettujen, Opettajien, Paperityöväen ja Sähköalojen työttömyyskassojen jäsenistön keskuudessa soviteltujen etuuksien käyttö on kasvanut hitaammin kuin YTK:n jäsenistössä, vaikka näillä aloilla soviteltujen etuuksien käyttö oli vähäisempää jo vuosina 2011–2012. Toisenlaisiakin esimerkkejä löytyy. Työttömyyskassa Finkan<sup>4</sup> jäsenet ovat poikkeuksellisen usein sovitellun työttömyysturvan varassa, mutta heidän kohdallaan soviteltujen etuuksien käyttö on lisääntynyt keskimääräistä vähemmän.

### 3.5 Työllistyminen kokoaikaisesti

Kuviossa 3.11 on kokoaikaisesti työllistyneiden osuus työttömyysjakson alkamiskuukauden ja alun etuustyyppin mukaan. Kuvioista nähdään, että soviteltua etuutta jakson aikana saaneet päättävät työttömyytensä useammin työllistymällä kokoaikaisesti. Suurin työllistymistodennäköisyys on niille, joiden työttömyys alkoi sovitellulla päivärahalta. Erot eri ryhmien välillä ovat poikkeuksellisen suuret Kelan etuuksia saaneille. Perusturvalla alkaneista jaksoista, jotka eivät sisältäneet soviteltuja etuuksia, vain noin kolmannes on päättänyt työllistymiseen.

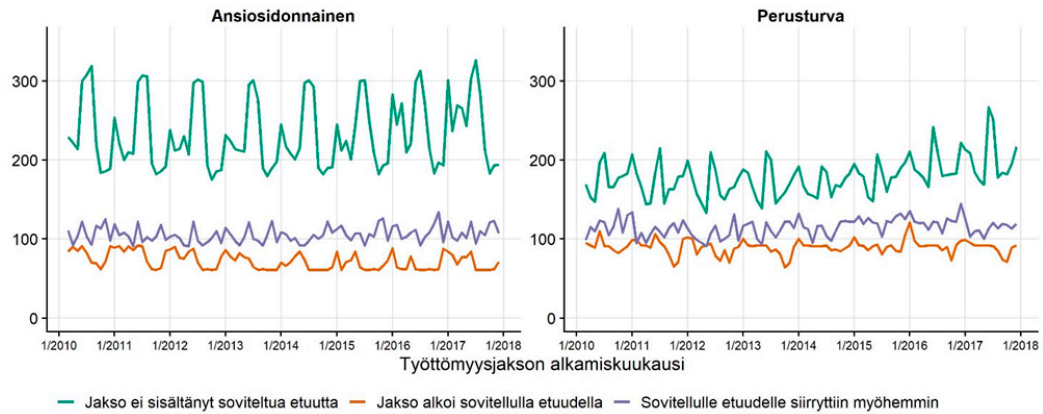
4 Työttömyyskassa Finkaan kuuluvat entiset Journalistien ja esittävien taiteilijoiden työttömyyskassa, Esittävien taiteilijoiden työttömyyskassa ja Työttömyyskassa Nomit.

**Kuvio 3.11.** Kokoaikaiseen työllistymiseen päätyneiden työttömyysjaksojen osuus työttömyysjakson alkamiskuukauden ja alun etuustyypin mukaan

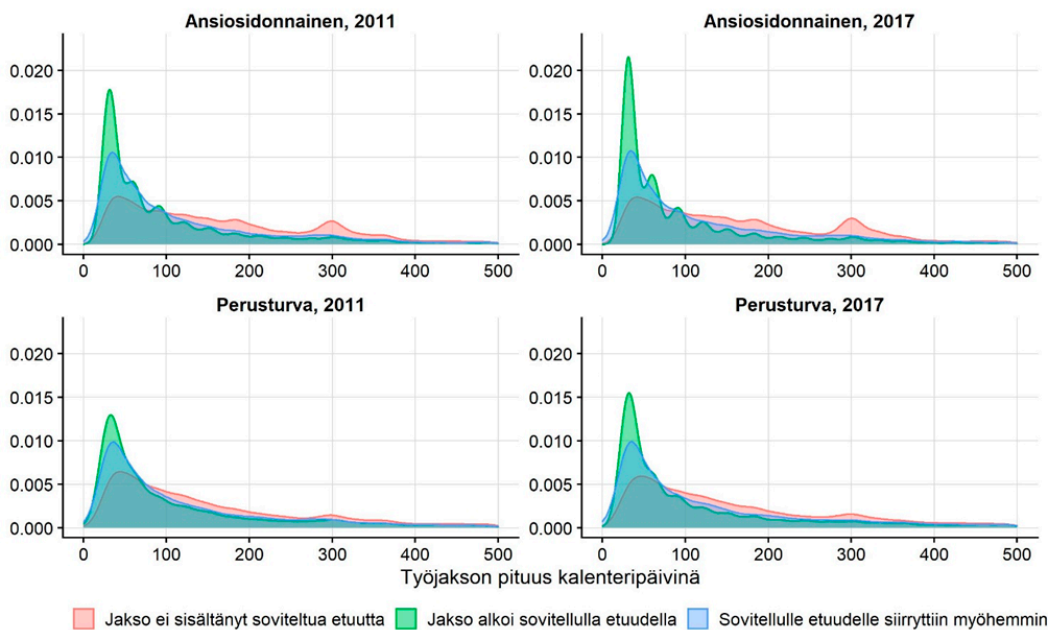


Toisaalta soviteltuja etuuksia saaneet työllistyvät selvästi lyhyempiin kokoaikaisiin työsuhteisiin kuin henkilöt, jotka olivat kokoaikaisesti työttömiä koko jakson ajan (kuvio 3.12). Koko aikaisten ansioturvan saajien työttömyyden jälkeisten työsuhteiden kestojen mediaanit ovat yli kaksinkertaisia verrattuna soviteltuja etuuksia työttömyyden aikana saaneisiin. Sovitellulla ansiopäivärahalla työttömyytensä aloittaneiden seuraavista työsuhteista 60 prosenttia kesti alle kolme kuukautta. Noin puolet näistä henkilöistä palasi samalle työnantajalle, jossa työskenteli ennen työttömyysjakson alkua. Toisaalta myös puolet työllistyneistä ansioturvan saajista, jotka eivät saaneet soviteltuja etuuksia ollenkaan, palasi entiselle työnantajalleen. Lisäksi noin 40 prosenttia sovitellulle ansiopäivärahalle työttömyysjakson alun jälkeen siirtyneistä palasi lopulta vanhaan työpaikkaansa. Siirtymät työttömyyden ja saman työnantajan välillä ovat siis erittäin yleisiä riippumatta siitä, saadaanko työttömyysaikana soviteltuja etuuksia vai ei.

**Kuvio 3.12.** Työttömyyden jälkeisten työjaksojen mediaanipituus työttömyysjakson alkamiskuukauden ja alun etuustyyppin mukaan



**Kuvio 3.13.** Työttömyyden jälkeisten työjaksojen kestojen jakaumat työttömyysjakson alkamiskuukauden ja alun etuustyyppin mukaan. X-akseli on katkaistu 500 päivän kohdalta



## 3.6 Yhteenveto

Keskeiset havainnot:

- Osa-aikainen työttömyys on yleisempää nuorissa ikäryhmissä sekä naisten keskuudessa. Lisäksi alakohtaiset erot ovat merkittäviä. Soviteltujen etuuksien saaminen on yleisintä terveydenhuollossa ja palvelualoilla, vähäisintä perinteisillä teollisuusaloilla.
- Soviteltujen etuuksien käyttö on lisääntynyt selvästi vuosina 2010–2019. Näin on tapahtunut varsin tasaisesti eri työntekijäryhmissä. Kasvu johtuu ensisijaisesti siitä, että entistä suurempi osuus työttömyysjaksoista on sisältänyt osa-aikaista työskentelyä. Soviteltujen etuuspäivien osuus sovittelua sisältävien työttömyysjaksojen pituudesta ei ole oleellisesti kasvanut.
- Sovitellulla etuudella alkaneet työttömyysjaksot ovat keskimääräistä lyhyempiä ja päättyvät tavallista useammin työllistymiseen kokoaikaisesti verrattuna työttömyyden päättymiseen muista syistä, joskin ansioturvan saajien keskuudessa erot ovat suhteellisen pieniä. Mutta työllistymisen jälkeiset työsuhteen ovat poikkeuksellisen lyhyitä. Usein henkilö palaa työttömyyttä edeltäneelle työnantajalle.
- Työttömyysjaksot, joiden aikana siirryttiin täydeltä etuudelta sovitellulle etuudelle, ovat poikkeuksellisen pitkiä. Tällaiset jaksot kuitenkin päättyvät suurella todennäköisyydellä kokoaikaiseen työllistymiseen.
- Erot soviteltuja etuuksia saavien ja muiden työttömien välillä työttömyysjaksojen ja kokoaikaisen työllistymisen suhteen ovat pysyneet suhteellisen vakaina yli ajan, vaikka soviteltujen etuuksien käyttö on merkittävästi yleistynyt.

## 4 Byrokratialoukut tulorekisterin käyttöönoton jälkeen

Kansallinen, uusi tulorekisteri otettiin käyttöön vaiheittain vuodesta 2019 alkaen. Tulorekisteri tarjoaa ”ajantasaisen tietovarannon palkka-, etuus- ja eläketiedoista” (ks. vero.fi). Tulorekisterin yksi tarkoitus on nopeuttaa työttömyysturvahakemusten käsittelyä ja helpottaa sitä myötä osa-aikaisen ja tilapäisen työn vastaanottamista työnhaun aikana. Samalla muutettiin työttömyysturvalakia (1.4.2019). Konkreettisin muutos työnhaun kannalta oli, että osa-aikatyöstä ansaittu palkka vaikuttaa työttömyysetuuden määrään maksuperusteisesti myöhemmin eli vasta sillä hakujaksolla, jolla etuus maksetaan. Työntekoa sisältävä työttömyysetuushakemus voidaan siis käsitellä, vaikka palkkaa ei vielä ole maksettu. Muutos on lyhentänyt käsittelyaikoja joidenkin asiakkaiden kohdalla, koska palkkatietoja ei tarvitse enää odottaa.

### ***Soviteltu työttömyysturva osa-aikaisesta tai lyhyestä tilapäisestä palkkatyöstä ansaintaperusteinen 31.3.2019 asti ja maksuperusteinen 1.4.2019 lähtien***

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suomessa palkkatulon sovittelussa oli käytössä ansaintaperusteinen sovittelu 31.3.2019 asti.</li> <li>• Ansaintaperusteinen sovittelu tarkoittaa sitä, että palkkatyöstä ansaittu tulo sovittellaan työsuorituksen ajankohdan eli tulon ansainta-ajankohdan mukaan (HE 220/2018).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Työttömyysturvalaki (1290/2002) muuttui 1.4.2019 siten, että palkkatulon sovittelu muuttui maksuperusteiseksi.</li> <li>• Maksuperusteinen sovittelu tarkoittaa, että palkkatyöstä ansaittu tulo sovittellaan maksuajankohdan mukaisessa etuuden sovittelujaksossa, ts. palkkatulo vaikuttaa päivärahaan vasta sillä sovittelujaksolla, jolla palkkatulo maksetaan.</li> </ul> |
|---|---|

Suomen järjestelmän työttömien taloudelliset kannustimet työskennellä satunnaisesti tai osa-aikaisesti on arvioitu hyviksi suhteessa muiden maiden työttömyysturvajärjestelmiin (Kyyrä ym. 2018). Taloudellisten kannustimien ohella osa-aikaisen ja tilapäisen työnteon

houkuttelevuuteen voivat kuitenkin vaikuttaa myös byrokraloukut, jotka syntyvät palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämiseen liittyvistä hallinnollisista menettelyistä ja säännöksistä sekä työnhakijan epävarmuudesta koskien työnteon vaikutuksista sosiaalietuuksiin. Tässä analyysissä emme keskustele niinkään taloudellisista kannustimista, mitä tulee osa-aikaisen ja tilapäisen työn hakemiseen ja vastaanottamiseen. Havaintojamme taustoittaa paitsi byrokraloukun, myös informaatioloukun käsite (vrt. Harju ym. 2019).

**Kuvio 4.1.** Byrokralouku-, informaatio- ja kannustinloukut Harju ym. (2019, 6) mukaan

		Kannustimet		Etuuksien hakeminen ja maksaminen	
		Aika-, vaiva- ja rahakustannus		Epävarmuus maksuaikataulusta ja rahamäärästä	
		Objektiivinen	Subjekttiivinen	Objektiivinen	Subjekttiivinen
<b>Byrokraloukku</b>		X	X	X	X
<b>Kannustinloukku</b>	X				
<b>Informaatioloukku</b>	X		X		X

Harjun ym. (2019) mukaan byrokraloukut voivat koostua sekä objektiivisista että subjektiivisista osatekijöistä, jotka lisäävät työn vastaanottamisen kustannuksia. Etuusbyrokraloukkuun liittyy ensinnäkin aika-, vaiva- ja rahakustannuksia, jotka ovat objektiivisia tosiasioita. Etuudenmaksajalle tehtävä pakollinen raportointi työnteosta ja etuuslomakkeiden täyttäminen vaativat henkilöltä aina jonkin verran aikaa. Byrokraloukkuun liittyy myös rahallisia kustannuksia silloin, jos henkilö joutuu matkustamaan TE-toimistoon tai hyödyntämään viestintävälineitä etuus- ja työttömyysasioiden selvittämisessä. Toisaalta byrokraloukkuun perehtymiseen ja sitä koskevan tiedon etsimiseen vaadittava vaivannäkö on myös hyvin yksilöllinen kokemus, joka saattaa aiheuttaa joillekin työnhakijoille esimerkiksi stressiä.

Byrokraloukku voi lisäksi muodostua järjestelmän tai työnantajan synnyttämästä aidosta (objektiivisesta) ja yksilön kokemasta (subjektiivisesta) epävarmuudesta koskien etuuksien maksuaikatauluja ja rahamääriä. Henkilön viikottaiset työtunnit ja sitä myötä palkkaus saattavat vaihdella työnantajan päätöksen mukaan, mikä aiheuttaa aitoa epävarmuutta ja tekee sovitellun työttömyysetuuden määrän ennakoimisesta hankalaa. Ihmillisten virheiden seurauksena hallinnollisiin menettelyihin liittyy aina satunnaisuutta ja ennakoimattomuutta, mikä voi tehdä työn ja sosiaaliturvan yhdistämisestä vähemmän houkuttelevaa. (Harju ym. 2019.) Palkanmaksajien ilmoitusviiveet tulorekisteriin saattavat myös yllättäen viivästyttää etuuden maksamista. Lisäksi osa työttömyyden etuusvaikutuksia koskevista päätöksistä on harkinnanvaraisia, joten niiden vaikutuksia etuuksiin voi olla vaikeaa arvioida etukäteen.

Byrokratialoukkujen ei tarvitse olla järjestelmän todellisia piirteitä, vaan myös työttömän omat käsitykset niiden olemassaolosta voivat vaikuttaa työntekopäätökseen. Molemmat sekä objektiivinen että subjektiivinen epävarmuus saattavat vähentää työn vastaanottamisen houkuttelevuutta. Aikaisemmat kokemukset tai lähipiiristä kuullut tarinat tukien katkaisusta tai maksuviiveistä saattavat lisätä epävarmuuden kokemusta huolimatta työn vastaanottamisen todellisista vaikutuksista sosiaaliturvan määrään ja maksuaikatauluihin. Epävarmuudella voi olla myös pitkäkestoisempia alentavia vaikutuksia työttömän hyvinvointiin ja voimavaroihin etsiä työtä. (Harju ym. 2019.)

Byrokratialoukkujen ohella työn vastaanottamiseen voivat vaikuttaa informaatioloukut. Informaatioloukuissa on kyse siitä, että henkilöllä on väärää tai epätäydellistä tietoa etuuksista ja niihin liittyvistä hallinnollisista menettelyistä (Harju ym. 2019). Henkilö saattaa esimerkiksi luulla, että sosiaaliturvan ja työnteon yhdistäminen edellyttää kohtuuttomasti selvitystyötä tai liitteitä, vaikka tiedot siirtyisivätkin automaattisesti etuudenmaksajalle tulorekisterin kautta. Tässä tilanteessa oikean informaation saaminen tukijärjestelmästä ja työnteon vaikutuksista etuuksiin saattaa vaikuttaa henkilön työntekopäätöksiin. Harju ym. (2019) kuitenkin huomauttavat, että byrokratian luoma epävarmuus voi myös johtua järjestelmän aidosti monimutkaisesta toiminnasta ja vaikeasti tulkittavista säännöistä, eikä tietopuutteiden korjaaminen välttämättä selvennä etuusjärjestelmän toimintaa riittävästi.

Tässä luvussa arvioimme kyselyaineistoihin perustuen, minkälaisia byrokratialoukkuja työnhakijat ovat kohdanneet palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämisessä tulorekisterin ja maksuperusteisen sovittelun käyttöönoton jälkeen. Lisäksi tarkastelun kohteena on työnhakijoiden tietämys koskien soviteltujen etuuksien toimintaa ja periaatteita. Luvun lopussa käsitellään maksuperusteisen sovittelun ja tulorekisterin käyttöönoton vaikutuksia työttömyysetuuksien maksuviiveisiin.

## 4.1 Työnhakijoiden informaatioloukut: työnteon vaikutuksia sosiaaliturvaan ei tunneta riittävästi

Tiedustelimme työnhakijakyselyssä, miten työnhakijat arvioivat työttömyysetuuden sovittelun vaikuttavan osa-aikaisen ja tilapäisen työn houkuttelevuuteen ja vastaanottamisen työttömyyden aikana. Työnhakijat arvioivat tulorekisterin hyödyntämisen ja sovittelun maksuperusteisuuteen siirtymisen pääosin helpottaneen palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämistä. Useat työnhakijat arvioivat uudistusten lisänneen halukkuutta ottaa vastaan osa-aikaista ja tilapäistä työtä etenkin, koska hakemiseen liittyy vähemmän byrokratiaa ja työttömyysetuuden maksuaikataulut ovat paremmin ennakoitavissa:



*“Ilman muuta on ollut helpompaa ainakin itselleni ottaa vastaan osa-aikatyötä. En välttämättä olisi pystynyt siihen muuten, koska joka kuukausi toistuva laskemis- ja kaavakkeiden täyttelykierron ja sen jälkeen tukien odottelu olisi repinyt hermoni riekaleiksi.” “Erinomainen muutos, joka helpottaa osa-aikaisen ja tilapäisen työn vastaanottamista. Aiempi käytäntö oli katastrofaalinen ja aiheutti ongelmia, kun piti odotella palkkakuitteja jopa 50 vrk tehdyn työn jälkeen.” (Työnhakijoita.)*

Toisaalta soviteltavan työttömyysetuuden toimintaan liittyy vieläkin työnhakijoiden näkökulmasta hankalia tulkinnallisia tilanteita. Työnhakijat eivät aina tiedä, miten osa-aikainen tai tilapäinen työ vaikuttaa työttömyys- ja muiden etuuksien maksuaikatauluihin ja rahamääriin. Vastausten perusteella osa työnhakijoista tuntee sovittelun käytännöt ja säännöt huonosti, eivätkä kaikki työnhakijat ole tietoisia esimerkiksi sovitellun etuuden maksu- ja perusteisuudesta, suojaosasta tai tulorekisterin hyödyntämisestä sovittelussa: *“Tietoa ei ole tai ennemmin se on erittäin vaikeasti saatavilla. Onko työttömän tarkoitus käyttää aikansa mahdollisten etuuksien selvittämiseen vai työpaikan löytämiseen?” “En ole saanut mistään mitään tietoja, itse yritin etsiä mutta ovat niin koukeroisia että luovutin ja kitkutin lomautusajan.” (Työnhakijoita.)* Seuraava työnhakijan vastaus kuvastaa, kuinka tietopuutteet työnteon vaikutuksista henkilön sosiaaliturvaan voivat muodostaa merkittävän esteen työn vastaanottamiselle:

*“En voi olla varma, kuinka kauan sovitellun päivärahan myöntämisessä kestää tai siitä kuinka se tulee vaikuttamaan tuloihini. Sellaisia kuin ne tällä hetkellä ovatkin, en voi täysin turvallisesti mielin vastaanottaa osa-aikaista tai tilapäistä työtä. Jotta tilanne parantuisi koen, että jokaisen työttömän pitäisi saada tietää nopeasti ja selkeästi miten työllistyminen vaikuttaa heidän tukiinsa, kuinka kauan päätöksen saamisessa kestää ja että meneekö tuet katkolla päätöksen saamisen ajaksi.” (Työnhakija.)*

Työnhakijoiden voi olla erityisen hankalaa arvioida työnteon vaikutuksia sosiaalietuuksiin, jos he hyödyntävät useampaa etuutta samanaikaisesti. Näissä tilanteissa etuusjärjestelmän monimutkaisuus saattaa vaikuttaa työttömän työntekopäätöksiin ja syventää informaatioloukkua. Etuuksien erilaiset tulo- ja perhekäsitteet sekä tulojen huomioon ottamista koskevat vaihtelevat säännökset vaikeuttavat työnteon vaikutusten arviointia. Esimerkiksi toimeentulotuki ja asumistuki ovat perhekohtaisia etuuksia, jolloin etuuden määrään vaikuttavat koko perheen tai ruokakunnan yhteiset menot ja tulot. Lisäksi ansiotulorajat eri etuuksien välillä vaihtelevat, ja rajojen ylittäminen tarkoittaa etuuden vähentymistä tai menettämistä. Myös eri etuuksien yhteydessä sovellettava terminologia voi olla vaikea ottaa haltuun. Vaikka pelkän soviteltavan työttömyysetuuden osalta etuusjärjestelmä ja sen menettelyt olisivatkin työnhakijoille selkeitä, paljon palveluja ja etuuksia tarvitseville sosiaaliturvaan liittyvä asiointiprosessi ja työnteon vaikutusten arviointi voi näyt-  
täytyä haastavalta:

*“Suurin osa pitkäaikaistyöttömistä saa myös toimeentulotukea. Niin myös minä. Vaikka kuinka sanotaan, että osa-aikaisen tai tilapäisen työn tekeminen ei vaikuta työttömyystukeen johonkin rajaan asti, vaikuttaa se heti toimeentulotukeen.<sup>5</sup> Asumistuen tarkistus voi myös tulla vastaan. Niinpä ei ole mitään järkeä tehdä työtä, josta ei saa riittävää toimeentuloa. Monien tukien saajana on todella vaikeaa tietää mitä kaikkia vaikutuksia tukiin tällaisen työn tekemisellä olisi.”* (Työnhakija.)

Luottamuksen puute palvelujärjestelmään tai työvoimaviranomaisiin saattaa myös vahvistaa informaatioloukkua. Taustalla voivat olla esimerkiksi aikaisemmat negatiiviset kokemukset viranomaisten kanssa asioinnista. Jos henkilö ei luota viranomaisiin tai heidän tarjoamaan tietoon, epätietoisuus työnteon vaikutuksista etuuksiin voi vahvistua entisestään. Näissä tilanteissa työnhakija voi kokea olevansa yksin vastuussa sosiaaliturva-asioistaan, minkä seurauksena hän välttelee työnteon vastaanottamiseen liittyviä toimeentuloriskejä:

*“Tottakai on epävarmaa kuinka omalle toimeentulolle käy työtä aloittaessa. En täysin luota Kelalta tai TE-toimistolta saamiini tietoihin, sillä joskus ovat asiat menneetkin eri tavalla kuin oli puhuttu. Täytyy muistaa ettei puhelimessa käydyt keskustelut ole sitovia päätöksiä, otan ne lähinnä valistuneina arvauksina. Tästä syystä tuntuu, että riski voi kasvaa suureksi-kin ottaessa työtä vastaan.”* (Työnhakija.)

Myös TE-asiantuntijoiden kyselyaineistosta käy ilmi, että varsinkin perusturvalla olevilla työnhakijoilla on pelkoa muiden etuuksien leikkaantumisesta. Asiantuntijoiden mukaan työnhakijat saattavat arvioida, että “etuudet menevät sekaisin”, mikäli he ottaisivat vastaan matalasti palkattua osa-aikatyötä. Työnhakijoiden ja TE-asiantuntijoiden ohella myös työttömyyskassojen etuuskäsittelijät ovat toisaalla raportoineet, että työttömyyskassojen asiakkaat eivät kaikesta soviteltuun työttömyysetuuteen liittyvästä tiedottamisesta huolimatta vielääkään tunne riittävän hyvin maksuperusteisen sovittelun periaatteita ja siihen liittyviä käytäntöjä ja sääntöjä (VTV 2021a). Vaikka sovitellun työttömyysetuuden objektiiviset byrokraloukut olisivatkin vähentyneet uudistusten myötä, niillä ei välttämättä ole vielä tavoiteltua vaikutusta työttömien päätöksiin ottaa vastaan osa-aikaista tai tilapäistä työtä. Monet työnhakijat ovat tietämättömiä työnteon vaikutuksista etuuksiin ja heidän käsityksensä etuusjärjestelmän toiminnasta ovat puutteellisia tai vanhentuneita.

<sup>5</sup> Toisin kuin sitaatissa sanotaan, perustoimeentulotuessa on ns. suojaosa eli ansiotulovähennys, jolla kunkin perheenjäsenen ansio- ja yrittäjätulosta vähennetään enintään 150 euroa kuukaudessa. Vähennys on henkilökohtainen. Tämä osa tuloista ei vaikuta toimeentulotuen määrään. Ks. Kela, <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-tulot-jotka-eivat-vaikuta>.

## 4.2 Työnhakijoiden kohtaamat byrokratialoukut

Työnhakijat arvioivat yleisesti, että etuus päätösten automatisoinnin edistäminen on vähentänyt soviteltavan työttömyysetuuden byrokratiakustannuksia sekä lisännyt halukkuutta ottaa vastaan osa-aikaista ja tilapäistä työtä työttömyyden aikana. Näin on etenkin työnhakijoilla, jotka jo tuntevat työttömyysturvajärjestelmän nykyisiä käytäntöjä. Kuitenkin työttömyys- ja sosiaaliturvaan liittyy edelleen byrokratiaa, mikä korostuu osa-aikaisten ja tilapäisten töiden kohdalla. Juuri nämä työt aiheuttavat yhä tulkinnallisia tilanteita sosiaaliturvan kannalta. Eräs työnhakija tiivistää vastauksessaan:

*“Järjestelmä kannustaisi työn vastaanottamista poistamalla ylimääräisten selvitysten tekemisen, jolloin voi paremmin keskittyä olennaiseen, ilman että tarvitsee murehtia sen enempää lisäselvityksistä tai vastaavista.” (Työnhakija.)*

Kyseinen työnhakija toivoo, että ylimääräisiä selvityksiä työnhaun aikaisesta työnteosta ei tarvitsisi uudistusten jälkeen enää tehdä. Selvitykset aiheuttavat työnhakijoille aikaviivettä ja murehtimista tulevista etuuksista koskevista päätöksistä. Työnhakijoita koskevan kyseisen perusteella byrokratialoukut koskevat erityisesti soviteltujen etuuksien työaikojen seuranta ja raportointia. Vaikka sovittelussa on siirrytty maksuperusteisuuteen, työaikaseuranta ja työssäoloehdon täyttymisen seuranta ovat peräisin edellisestä ansaintaperusteisestä mallista. Työaikaseurannan perusteella selvitetään hakijan oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen. Osa-aikatyössä ja enintään kaksi viikkoa kestävässä kokoaikatyössä olevalla työntekijällä on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen työaikansa on kuukauden tai neljä viikkoa kestävä sovittelujakson aikana enintään 80 prosenttia kyseisen tehtävän kokoaikatyön työajasta. Työnhakijat kertovat, että työvuorojen ja työajan sovittaminen näihin rajoihin on työlästä. Vaikka ei ole tarkoituksenmukaista, että työnhakija pyrkii pitäytymään etuudella, eikä ota sen vuoksi enempää työtunteja, osa työnhakijoista saattaa näin toimia halutessaan säilyttää oikeutensa työttömyysetuuteen. He kokevat tällöin työlläksi seurata työaikaarajaa, jonka pienikin ylitys saattaa johtaa etuuden menettämiseen:

*“Työnteko kiinnostaa, mutta vähän häiritsee kun joutuu varomaan 80 % työtuntien ylitystä. Tarkoittaa minulle heti paljon pienempää summaa käteen.” “Koen hankalaksi laskea työtunteja ja yrittää valita vuoroja sen mukaan saanko joitain sosiaalietuuksia. Olen ottanut kaikki mahdolliset vuorot, mitä vaan olen saanut ja kuun lopussa arvioinut saanko ansiosidonnaista vai en ja sen mukaan pannut anomuksen liittoon vetämään.” (Työnhakijoita.)*

Kuten jälkimmäisessä sitaatissa, osa työnhakijoista kuitenkin priorisoi työvuoroja etuuden sijaan. Molemmissa tilanteissa työnhakijat arvioivat työajan seurannan vaivalloiseksi, koska se edellyttää palkan perusteena olevan työajan yksityiskohtaista raportointia etuudenmaksajalle. Erityisesti epäsäännöllisiä työaikoja ja palkatonta ylityötä tekeville ei välttämättä ole tarkkaa käsitystä tehdyistä palkan perusteena olevista työtunneista, mikä

vaikuttaa työajan raportointia entisestään. Joissain tapauksissa työtunnit raportoidaan viiveellä ulkomuistista tai työnhakijalla on niistä täysi varmuus vasta sen jälkeen, kun hän on saanut palkkatodistuksen. Vastauksissa käy ilmi, että hakemisprosessin monimutkaisuus ja raportointivelvollisuudet saattavat laskea osa-aikaisen ja tilapäisen työn houkuttelevuutta sekä kytkeytyä myös sovitellun työttömyysturvan alikäyttöön:

*“Osa-aikaisen työn tekeminen on haitannut etuuksien hakemista. En aina ole jaksanut kirjoittaa työttömyyskassaan työtön-työtön-työssä-lomaketta ja hakea ansiosidonnaista, vaikka olisin sieltä jotain saanutkin.” (Työnhakija.)*

*“Minulla ei ole säännöllistä työaika, vaan joudun joka työpäivälle ensin katsomaan palkkatodistuksesta kuinka minuuttia olen ollut minäkin päivänä töissä ja muuttamaan ne hakemukseen tunneksi ja minuuteiksi. Joudun odottelemaan palkkatodistuksia ensin, että saan nämä tiedot. Hakemus viivästyy 7–15 päivää joka kuukausi ja sitten on vuokra myöhässä ja laskut myöhässä jne.” (Työnhakija.)*

*“Itse en ole keikkatyöläisenä säännöllisistä tulottomista ajanjaksoista huolimatta (koronakevättä 2020 lukuunottamatta) jaksanut hakea etuuksia. Tuntuu työläältä pysyä kärryillä ja raportoida kaikki mahdolliset pikku keikat ja muutokset tuloissa Kelalle, ja palkintona tästä työstä on vaan että asumistukea pitää esim. maksaa takaisin. Taidealalla työajat ja palkan muoto (apuraha, laskutus, verokortilla) myös monimutkaistavat asioita.” (Työnhakija.)*

Vastausten perusteella sovitellun etuuden työaika-rajaukset ja työajan raportointi siis vaikuttavat joidenkin työnhakijoiden kohdalla siten, että he eivät byrokratiakustannusten vuoksi joko halua ottaa vastaan työtä, jolla saattaisi olla vaikutuksia työttömyysetuuteen, tai hakea soviteltua etuutta. Vastaukset ovat linjassa Valtiontalouden tarkastusviraston kannustinloukkuja koskevan tarkastuksen (VTV 2021a) tulosten kanssa. Sovittelua tekeville etuuskäsittelijöille suunnatun kyselyn mukaan vain noin puolet etuuskäsittelijöistä olivat samaa mieltä väitteen kanssa, että sovitellun työttömyysturvan uudistus on tehnyt palkkatyön ja työttömyysturvan yhdistämisestä työnhakijoille helpompaa. Sovittelu aiheuttaa edelleenkin virheellisiä hakemuksia, yhteydenottoja etuudensaajiin ja takaisinperintätilanteita. Työnhakijoiden esille tuomien tulkintavaikeuksien ja byrokratiakustannusten ohella työajan ja työssäoloehdon seuranta ovat raportin mukaan merkittävä hallinnollinen taakka etuudenmaksajille.

Työnhakijoiden kyselyaineistostamme kävi myös ilmi, että työnhakijat kohtaavat merkittäviä viiveitä sovitellun etuuden maksatuksessa. Kokemukset sovittelun maksuviiveistä saattavat vähentää työn vastaanottamisen houkuttelevuutta. Viiveet aiheutuvat tietojen täydentämistarpeista: työajan seurannasta, siitä että työnantaja ei ole toimittanut palkkatietoja ajoissa rekisteriin, ilmoitusten puutteista tai siitä, että hakemukset ajoittuvat kuun

vaihteeseen. Kuun vaihde synnyttää käsittelyyn ruuhkaa, koska työaika-rajat koskevia tietoja ei saada suoraan tulorekisteristä (VTV 2021a):

*“Liiton rahaa saa odottaa välillä 6 viikkoakin ja se on liian pitkä aika.” “Itse olen sovittelun tuen piirissä ja korvaus on todella pieni ja sen maksaminen viivästyy aina paljon ns. aiotusta maksupäivästä milloin milläkin liiton verukkeella. – – [S]elvitykset työvoimatoimistolle ja liitolle, kun tilapäistyö katkeaa vievät aikaa ja jälleen kerran päätösten ja korvausten saaminen kestää todella kauan.” (Työnhakijoita.)*

Maksuviiveitä käsittelemme vielä tarkemmin luvussa 4.4. Vaikka etuudenmaksajat hyödynsivät tulorekisteriä ensisijaisena lähteenä palkkatietojen osalta, työnantajien ilmoittamat palkkatiedot eivät aina ole riittävät etuuspäätösten tekemiseen. Osa tulorekisteriin ilmoitettavista vapaaehtoisista tiedoista (mm. poissaolot ja ansaintajaksot) saattavat olla tarpeellisia työttömyysturva-asian ratkaisemiseksi. Mikäli tietoja ei ole annettu, sovittelun ratkaisu voi edellyttää palkanmaksajalta ja/tai työnhakijalta lisätietoja palkanmaksusta. Näin sovittelusta aiheutuu yhä byrokraatiakustannuksia, mikä viivästyttää etuuden maksamista ja tekee järjestelmästä vähemmän ennakoitavan (vrt. VTV 2021a):

*“Omalla kohdallani tilanne on yhtä hyvä kuin se oli ennenkin uudistusta [tulorekisterin käyttöönottoa]. Ilmoitan silti aina itse tuloni (palkkalaskelmat) työttömyyskassalle.” “Rakennusliittoon on joutunut toimittamaan vielä pinon papereita, joka on haasteellista, kun työsuhteet ovat lyhyitä ja niitä on moneen paikkaan. Jokaisesta lyhyestäkin työsuhteesta joutuu toimittamaan palkkatodistuksen, työtodistuksen ja työsopimuksen.” (Työnhakijoita.)*

Lisäselvitysten tarpeet nousevat myös esille VTV:n tulorekisterin käyttöönottoa ja vaikutuksia arvioivassa raportissa (2021b). Vaikka sovittelun työttömyysetuuden käsittelyprosessissa vaaditaan aiempaa vähemmän liitteitä ja selvityspyyntöjä, vajaa kolmannes työttömyyskassojen käsittelijöistä oli eri mieltä väitteestä, että työnantajan tulorekisteriin ilmoittamat tiedot useimmiten riittävät ratkaisemaan työttömyysturva-asian.

Myös asiantuntijakyselyn perusteella osa-aikatyöstä työhaun aikana aiheutuu työtä eli seurannan tarvetta. Voi myös olla, että asiantuntija jättää asiakkaalle aiheutuvien seuraamusten pelossa tarjoamatta osa-aikatyössä jo olevalle asiakkaalle joko toista osa-aikaista työtä tai kokoaikaista työtä:

*“Suhtaudun erittäin myönteisesti osa-aikatyötä hakeviin ja yleensä keikkatyötä tekeviin. Ja ymmärrän, että elämäntilanne joskus parempi osa-aikatyölle. Lain mukaan vaan tehtävä selvitys, jos eivät ota muuta työtä vastaan ja tarjottu osa-aikatyön lisäksi toista osa-aikaista työtä.” “Työttömyysturva hyvinkin kaavamainen, jos osa-aikatyössä olevalle laitetaan koko-aikatyöhön tarjous, eikä henkilö hae sitä, saa määrääjän. Ei järkeä, jos asiakkaalla kuitenkin tunteja jopa 10–28 h/vko. Tuttu paikka, jossa töitä. Taas jälleen kerran tämä koko-aikatyötavoite.” (TE-asiantuntijoita.)*

Näissä asiantuntijasitaateissa viitataan mahdollisten työtarjousten jälkeisiin seuraamuksiin eli mahdolliseen selvitystarpeeseen ja karenssiin, mikäli työnhakija ei hae tarjottua työtä. Työtarjouksen tekeminen johtaa myös asiantuntijan työmäärän lisääntymiseen: *”Työtarjouksia tehdään erittäin vähän jo osa-aikatyössä oleville ja ylipäättänsä muutoinkin niiden ’työllistävyyden’ vuoksi, eli seuranta ja mahdollinen työttömyysturvan seuraamukset”* (TE-asiantuntija).

Professori Markus Jäntin vetämä työllisyyden tutkijaryhmä (Busk ym. 2021) huomautti vastikään paitsi työssäoloehdon myös työaika rajojen selvittelyn edellyttämistä hallinnollisista työaikakustannuksista ja ehdotti tulorekisterin suoraviivaisempaa soveltamista myös sovittelun päivärahan kohdalla, mikäli tämä olisi mahdollista työaika rajojen osalta. Ryhmä ehdotti, että *”[t]yöaika rajojen osalta voi olla järkevää tehdä sovittelu työntekijän oman ilmoituksen perusteella ja tehdä satunnaistarkastuksia jälkikäteen. Toinen mahdollisuus on lisätä sovittelun kannalta tarpeellinen työaika tieto pakolliseksi tiedoksi tulorekisteriin. Tällöin täytyy punnita myös pakollisten tietojen lisäämisen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja tarkoituksenmukaisuutta.”* (Emt., 28.)

Työaika rajoista luopumisen ongelmaksi on tunnustettu se, että kokoaikainenkin työntekijä saattaisi tulla oikeutetuksi vain tulojen perusteella määriteltävään työttömyysetuuteen. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Voisi kuitenkin pohtia, olisiko Jäntin ryhmän ehdotuksen mukainen työnhakijan oma ilmoitus työtunneista jatkossa työttömyysturva-asioiden käsittelyä helpottava toimi. Koska työnhakijoilta voi jäädä ilmoittamatta tehdyt työtunnit tai hän ilmoittaa ne virheellisesti tai puutteellisesti, mistä seuraa lisäselvityspyyntöjä, osuvampi taho voisi olla työnantaja, joka voi jo nyt ilmoittaa ja jolla on välitön tieto tuloihin vaikuttaneiden työtuntien määrästä. Perusteena työnantajan ilmoitusvelvollisuudelle olisi etuudenmaksajien ja TE-hallinnon hallinnollisen taakan vähentäminen.

Jo nyt työnantajat ilmoittavat tulorekisteriin laajasti erilaisia pakollisia tietoja. Täydentävinä tietoina järjestelmään voi ilmoittaa palvelussuhdetta koskevista tiedoista muun muassa sen tyypin, keston, säännöllisesti sovitun viikkotyöajan ja osa-aikaisuusprosentin. Työnantajien tulee myös pyynnöstä antaa kyseiset täydentävät tiedot tulorekisterin tiedon käyttäjiksi määritellyille tahoille. Niihin lukeutuvat etuuskassat eli Kela ja työttömyyskassat. Täydentävät tiedot ovat vero-ohjeen mukaan *”sellaisia, jotka suorituksen maksajan pitää lain nojalla pyynnöstä antaa tiedon käyttäjille. Täydentävät tiedot ovat välttämättömiä esimerkiksi tulonsaajan lakisääteisten etuuskassien tai asiakasmaksujen toimeenpanossa tai muiden tiedon käyttäjien tehtävien hoitamisessa. Tietoja käytetään esimerkiksi sosiaalivakuuttamisen tarpeisiin.”* Työnantajille myös suositellaan, että *”muut täydentävät lisätiedot annettaisiin mahdollisimman kattavasti, jolloin kaikki tulorekisteristä tietoja saavat tiedon käyttäjät voivat hyödyntää tietoja tarvitsemallaan tarkkuudella”.* ([Vero.fi/tulorekisteri](https://vero.fi/tulorekisteri).) Toisin sanoen jo nykyisellään etuuskassat voisivat pyytää etuuskäsittelyssä tarvittavat tiedot suoraan työnantajilta etuudenhakijoiden sijaan. Ehdotamme siksi, että

pakollisiin tietoihin, joita työnantajat ilmoittavat tulorekisteriin, siirrettäisiin ne nyt täydentävinä ilmoitettavat tiedot, joita etuudenkäsittelijät tarvitsevat etuuspäätösten ratkaisuisa. Työnantajille koitua hallinnollinen taakka jäisi jo muutoinkin laajasta ilmoitusvelvollisuudesta ja tiedon käyttäjien oikeudesta pyytää täydentäviä tietoja johtuen kohtuulliseksi.

Nykytilanteessa työnhakija ilmoittaa etuudenmaksajalle päivittäiset työtuntinsa, ja maksaja laskee näiden ilmoitusten perusteella oikeuden soviteltuun etuuteen. Tässä ehdotettu muutos edellyttäisi, että työnantajan tulisi voida ilmoittaa toteutunut työaika riittävällä tarkkuudella. Tulorekisterin pakollisiin, palkkailmoitusta koskeviin tietoihin tulisi sisällyttää kaikki etuudenmaksajan etuuskäsittelyssä tarvitsemat tiedot. Pakollisten tietosisältöjen kehittämistä on ehdottanut myös Kela, jotta sen etuushakemukset voitaisiin ratkaista tulorekisterin tietojen perusteella (Verohallinto 2021).

Tulorekisterillä pyritään palvelemaan monia tahoja ja erilaisia tietotarpeita. Yksi sen käyttöönoton keskeinen tavoite onkin alun perin ollut työnantajien hallinnollisen tiedonantotaakan vähentäminen, mikä ei kuitenkaan VTV:n tarkastuskertomuksen mukaan ole toteutunut toivotulla tavalla (VTV 2021b). Tarkastuskertomuksen mukaan tulorekisterin käyttöönoton myötä erilaisia palkanmaksua koskevia ilmoituksia joudutaan antamaan useammin ja niiden tietosisällöt ovat entistä yksityiskohtaisempia. Esimerkiksi palkkatodistusten osalta vaadittu tarkkuustaso oli aiemmin vähäisempi. Tulorekisterin myötä nyt ilmoitetaan useampia eri tulolajeja ja tiedot eritellään henkilö-, palvelussuhde- ja maksupäivätasolla. Tarkastuskertomuksen mukaan tulorekisterin osalta hallinnollisen työn määrä on kasvanut erityisesti takautuvien korjauksien vuoksi, koska tulorekisterin logiikka ja käytännöt eroavat näiltä osin työpaikkojen palkkajärjestelmistä. Tulorekisterin myötä lisätyötä on myös syntynyt palkanlaskennan, ilmoitusten, niihin liittyvien maksujen ja kirjanpidon täsmäyttämistä. Palkanlaskijoiden tekemää palkka-aineistojen täsmäyttämistä vaikeuttavat riittävän kattavien raporttien puute ja takautuvat ilmoitusten korjaukset.

Jos tulorekisterin pakollisia tietosisältöjä laajennettaisiin helpottamaan etuudenmaksajien ja etuudensaajien byrokratiakustannuksia, samalla työn ilmoittamisen sujuvuutta ja helppoutta tulisi kehittää, jotta työnantajien hallinnollinen taakka säilyisi kohtuullisena. Tulorekisterin kehittämistyössä tulee tunnistaa, että työnantajien hallinnollisen taakan vähentäminen ja etuudenmaksajien sekä muiden tulorekisteriä hyödyntävien julkisten palveluiden asiakasprosessien sujuvoittaminen ovat todennäköisesti osittain ristiriitaisia tavoitteita.

Kehittämistyössä tulee ensinnäkin huomioida entistä paremmin se seikka, että soviteltua työttömyysetuutta saavien henkilöiden määrä on kasvanut merkittävästi, minkä seurauksena etuudensaajat kohtaavat entistä enemmän hankalaa etuusbyrokratiaa, mikä lisää epävarmuutta ja vähentää työnteon vastaanottamisen houkuttelevuutta. Soviteltua

etuutta saa tämän raportin luvun 3.2. mukaan noin 60 000–70 000 työllistä kuukausittain vuonna 2020. Tilastokeskuksen vuoden 2020 työvoimatutkimukseen perustuen 15–64-vuotiaita osa-aikatyötä tekeviä palkansaajia oli 311 000 (ja osa-aikaisesti työllistyviä yrittäjiä 55 000).<sup>6</sup> Vaikka kuukausi- ja vuositietoja on vaikea verrata keskenään, hyvin karkeasti voitaneen arvioida, että noin viidennes osa-aikaisesti työllistyvistä palkansaajista hakee samaan aikaan soviteltua työttömyysetuutta. Mikäli tässä ehdotettavaa työtuntien ilmoittamisesta työnantajalle koituvaa lisätyötä haluttaisiin rajata, ilmoitusvelvollisuus voisi koskea vain osa-aikatyötä (osa-aikaisuusprosenttia, joka jo nyt tulorekisterin täydentävänä tietona), toisin sanoen tilanteita, joissa palkkaa ei makseta työehtosopimuksen mukaisesta kokoaikatyöstä.

Hallinnollista taakkaa on toiseksi arvioitava Kelan kannalta. Kelan mukaan pakollisten tietosisältöjen laajentamisen ohella tulorekisterin tehokkaampaa hyödyntämistä voitaisiin edesauttaa yhdenmukaistamalla etuuksien erilaisia tulokäsityksiä (VTV 2021b). Yhdenmukaistamisen yhtenä tavoitteena on, että Kelan etuudet voitaisiin ratkaista mahdollisimman usein pelkkien tulorekisteristä saatujen tietojen perusteella, mikä olisi tarkoituksenmukaista sekä etuudensaajien byrokratiakustannusten että etuusjärjestelmän toimivuuden kannalta. Yhdenmukaistamalla tulokäsitteitä voitaisiin pienentää myös työnantajien hallinnollista taakkaa, jos tulorekisteriin ilmoitettavien tietojen määrä ja lisäselvitysten tarve pienentyisi. Tulokäsitteiden harmonisointi voisi myös vapauttaa resursseja Kela-asioiden hoitamisessa tukea tarvitsevien asiakkaiden henkilökohtaiseen palveluun. Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistukseen (ns. sotu-uudistuksessa) tähtäävässä sosiaali- ja terveysministeriön hankkeessa, joka käynnistyi vuonna 2020, yhtenä tavoitteena onkin harmonisoida etuusjärjestelmän tulokäsitteitä. Sotu-uudistuksen yhteydessä tarkastellaan myös työnteon ja etuuksien yhdistämistä.

Vastikään julkaistussa Työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raportissa pohdittiin mahdollista, toista järjestelmäuudistusta. Työryhmä päätyi ehdottamaan tuloperusteista työttömyysturvan päivärahaehtoa, ”jossa päivärahaoikeuden edellytyksenä oleva työskentely määrittyisi yhden kuukausikohtaista tuloa (844 euron tuloraja) koskevan ehdon kautta ja yhden aikaa (6 kuukautta) ja yhden tarkastelujaksoa (28 kuukautta) koskevan ehdon kautta” (STM 2021, 37). Käytännössä ryhmä ehdottaa työssäoloehdon määräytymistä tulon perusteella maksuajankohdan mukaan. Näin voitaisiin hyödyntää tulorekisteriä nykyistä suoraviivaisemmin, eikä myöskään työnantajien hallinnollinen taakka lisääntyisi. Ehdotettu muutos ”lisäisi työttömyysturvan ja työssäoloehdon läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta palkansaajan näkökulmasta” (VTV 2021a.) Työssäoloehdon kiinnittäminen

6 Laskettuna työvoimatutkimuksen tietokantataulukosta ”13aw -- Osa- tai kokoaikatyötä tekevät työlliset ja palkansaajat sukupuolen ja iän mukaan, 2009–2021”, url: [https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_tym\\_\\_tyti/](https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tym__tyti/)



kuukaudessa ansaittuihin vähintään 844 euroon päätettiin toteuttaa 11.2.2022 osana pääministeri Sanna Marinin hallituksen työllisyystoimia.

### 4.3 Pää- ja sivutoimisen yrittäjyyden arviointi

*Yrittäjät Suomessa 2017* -tutkimuksen mukaan ”yrittäjä rakenteessa on tapahtunut selkeä muutos: itsensätyöllistäjien määrä on kasvanut trendinomaisesti siinä missä maatalousyrittäjien määrä on hiipunut. Itsensätyöllistäjien kasvu onkin yksi selkeä työmarkkinatrendi osa-aikatyön kasvun ohella.” (Sutela & Pärnänen 2018, 17.) Samalla palkkatyön ja yrittäjyyden rinnakkaisuus sekä näiden työmuotojen välillä vuorottelu on lisääntynyt. Joillekin työnhakijoille kyseessä on tärkeä ansaintamahdollisuus työttömyyden aikana. Lisäksi sivutoiminen yritystoiminta voi tarjota mahdollisuuden kokeilla yrittäjyyttä tai liikeidean kannattavuutta ilman merkittäviä riskejä.

Tilastokeskus käyttää käsitettä **itsensätyöllistäjä**, johon *Yrittäjät Suomessa 2017* -tutkimuksen mukaan luetaan seuraavat yrittäjäryhmät: *”Yksinyrittäjät* ovat yrittäjäksi identifioituvia henkilöitä, joilla ei ole palkattua työvoimaa, mutta joilla voi olla osakekumppaneita. *Ammatinharjoittajat* työskentelevät usein toiminimellä ilman palkattua työvoimaa ja usein myös ilman kiinteää toimipistettä, omaa osaamistaan myyden. *Freelancerit* voivat toimia eri tavoin; joko palkkiota tai palkkaa vastaan oman yrityksen tai toiminimen kautta taikka työsuhteessa. Freelancerit harjoittavat toimintaansa freelancer-verokortilla ja lähtökohtaisesti heillä on useita toimeksiantajia. *Apurahansaajat* ovat saaneet apurahaa taiteen tai tieteen tekemiseen. Apurahatutkijalla voi esimerkiksi olla työtilat yliopistolla, mutta hän ei ole työsuhteessa yliopistoon.” Tilastokeskus ei lue itsensätyöllistäjiin **maatalousyrittäjiä**, jotka voivat työskennellä yksin tai joilla voi olla palkattua työvoimaa. **Työnantajayrittäjiä** ovat yrittäjät ja ammatinharjoittajat, joilla on palkattua työvoimaa.

Eurostatin soveltamassa jaotellussa erotetaan työnantajayrittäjät ja yksinyrittäjät. Tässä luokittelussa maatalousyrittäjät jakautuvat kyseisiin ryhmiin sen mukaan, onko heillä palkattua työvoimaa vai ei. (Sutela & Pärnänen 2018, 11–12.).

Työttömyysturvajärjestelmässä peruseriaatteena on, että yritystoimintaan liittyvää riskiä ei tule kompensoida työttömyysturvalla. Työttömyysturvalaissa yrittäjäksi luetaan henkilö, joka on yrittäjän tai maatalousyrittäjän eläkelaeissa tarkoitettu yrittäjä (TTL 1290/2002, 1 luku 6 §). Yrittäjänä voidaan pitää myös henkilöä, joka täyttää tietyt omistamista, asemaa ja yrityksessä työskentelemistä koskevat ehdot. Jos henkilö katsotaan yrittäjäksi, hänellä voi olla oikeus työttömyysturvaan, jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi hänen yritystoimintansa sivutoimiseksi. Henkilö lasketaan sivutoimiseksi yrittäjäksi, jos työskentely yritystoiminnassa on niin vähäistä, että se ei estä hakemasta tai vastaanottamasta kokoaikaista työtä. Päätoimisena taas pidetään yritystoimintaa, joka työmääränsä takia estää kokoaikaisen työn vastaanottamisen, minkä seurauksena päätoimiselle yrittäjälle ei pääsääntöisesti voida maksaa palkansaajan työttömyysturvaa.

### ***Työttömyysturvalaki 2 luku 5 § Yritystoiminta ja oma työ***

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan. Henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Ellei muuhun arvioon ole aihetta, työllistyminen katsotaan sivutoimiseksi ainakin silloin, kun henkilö on ollut vähintään kuusi kuukautta kyseiseen yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömässä kokoaikatyössä.

Työnhakijakyselymme perusteella pää- ja sivutoimisen yrittäjyyden arviointiin liittyy byrokraatialoukkuja, jotka hankaloittavat pienimuotoista yrittäjyyttä työttömyyden aikana ja toimeksiantojen vastaanottamista yksinyrittäjänä, ammatinharjoittajana tai freelancerina. Aineiston perusteella työnhakijat arvioivat pää- ja sivutoimisen arvioinnin epäselväksi ja vaikeasti ennustettavaksi. TE-palveluissa suoritettavassa arvioinnissa keskeistä on se, estääkö yritystoiminnan työmäärä kokoaikaisen työn vastaanottamiseen. Ratkaisu perustuu harkintaan, jossa huomioidaan kaikki työllistävyyydestä saatu näyttö. Tarkkojen arviointikriteerien puuttuessa työnhakijan on vaikeaa saada tietoa yritystoiminnan vaikutuksista etuuksiin ennen yritystoiminnan aloittamista. Työnhakijat myös kertovat, että TE-toimistojen työntekijöillä on ollut eriäviä tulkintoja siitä, estääkö yritystoiminnan työmäärä kokoaikaisen työn vastaanottamisen, mikä hankaloittaa työnhakijan asemaa.

Vastauksissa käy ilmi, että kyse ei ole vain informaation puutteesta, vaan arviointikriteerien tulkinnanvaraisuus on selkeä este yrittäjyydelle:

*“En koe saaneeni tarpeeksi enkä tarpeeksi selkeää tietoa [työtulojen ja sosiaalietuuksien yhteensovittamisesta]. Pääasiallisin tietolähteeni on ollut TE-palvelut, jonka kanssa yritin selvittää, olisiko minun mahdollista tehdä laskutuspalvelun kautta koulutustani ja osaamistani vastaavia freelancer-töitä menettämättä työttömyysturvaa (töitä olisi ollu todennäköisesti noin 1–2 työpäivää kuussa). TE-palvelujen työntekijäni vaihtui, ja vanhalla ja uudella työntekijällä oli hyvin eri käsitys siitä, voisiko näin tehdä, samoin erillisellä etuusneuvajalla tai muulla vastaavalla, joten en ole voinut työllistyä edes omaehtoisesti pitääkseni työkykyä yllä ennen kuin pääsin kuntouttavaan työtoimintaan ja sen jälkeen ammatilliseen kuntoutukseen.” (Työnhakija.)*

*“I am working part-time as an independent contractor without a formal employment relationship with the employer. TE-toimisto classifies this as entrepreneurial activity and their rules seem ambiguous about how many hours a week are acceptable to them. – I would like to work more hours than I currently do but my work availability is unstable and varies from week to week and I would very much need the safety net of Kela payments during periods of low work availability.” (Työnhakija.)*

*“Kevytyrittäjyys oli aikaisemmin minulle hyvä mahdollisuus tehdä mielenkiintoista työtä ja saada parempaa palkkaakin työstä. Valitettavasti jälkikäteen kevytyrittämisestä on täytynyt tehdä monta (3–4) selvitystä TE-toimistoon, joten en ole enää innostunut asiasta.” (Työnhakija.)*

*“Epävarmuus työn vaikutuksesta etuuksiin ei ole haitannut, mutta osa-aikainen yrittäjyys on sitten asia erikseen. Eikö siitä voida speksata mitään selkeää kuviota, että esim. ‘jos yritystoiminnan tunnit tai tulot ovat työtuloa pienemmät, henkilö EI ole kokoaikainen yrittäjä’. TE-toimiston kanta yrittäjyyden suhteen on ollut hieman pelottava. Eräs jännä kommentti kysymykseen ‘enkö voi tehdä osa-aikaista yritystoimintaa työn ohessa ja varmistua, että en tule sitä kautta lokeroiduksi kokoaikaiseksi yrittäjäksi?’ oli ‘etkö voi tehdä yrittäjyyttä koko-aikaisesti?’. Siis tosiaan kun työelämän lisäksi myös yritystoimintaa on tyrkyllä kevytyrittäjyys-kuviolla alustatalous-hengessä, niin eipä sitä niin vain voi ‘tehdä kokoaikaisesti’ jos ei tiedä saako yhtään keikkaa.” (Työnhakija.)*

Kommenteissa korostuu, että työttömyysturvajärjestelmässä on haastavaa tunnistaa, milloin yritystoiminta on päätoimista ja estääkö se näin kokoaikatyön vastaanottamisen. TE-palveluiden yrittäjyyden vaatiman työmäärän tulkinnoissa on havaittu huomattavia alueellisia eroja johtuen muun muassa siitä, että ohjeistus ei ole ollut riittävää ja määrittelyyn ei ole olemassa yksiselitteisiä kriteereitä (VTV 2021a). Vuonna 2018 toteutetun työttömyysturvalain (1290/2002) uudistuksen tavoitteena oli kannustaa työttömiä

itsensä työllistymiseen aiempaa matalammalla kynnyksellä. Yritystoiminnan sivu- ja päätoimisuutta arvioidaan nyt työttömänä aloitetun yritystoiminnan aloitushetkestä lukien vasta neljän kuukauden jälkeen, minä aikana työnhakijalla säilyy oikeus työttömyysetuuteen. Arviointiaika mahdollistaa sen, että yritystoiminnan työllistävydestä ja ansaintamahdollisuuksista voidaan kartuttaa tietoa ennen kuin yrittäjyyden pää- vs. sivutoimisuudesta tehdään ratkaisu. Vaikka uudistuksen on arvioitu madaltaneen yrittämisen aloituskynnystä, se ei ole helpottanut arvioinnin tekemistä TE-toimistoissa (VTV 2021a). Arvioinnissa on ollut edelleenkin hankalaa tunnistaa, milloin yritystoiminta on päätoimista ja estääkö se kokoaikaisen työn vastaanottamisen. Kuten edellä olevat sitaatit osoittavat, pää- ja sivutoimisuuden arvioinnin kriteerit ovat paitsi yrittäjyyttä pohtivalle työnhakijalle myös TE-asiantuntijoille epäselviä. Työnhakijan ei ole edelleenkään mahdollista ennakoida, minkälaisia vaikutuksia yritystoiminnalla on työttömyysetuuteen neljän kuukauden arviointiajan päätyttyä, koska pää- ja sivutoimisuuden määrittelylle ei ole olemassa yhdenmukaista rajanvetoa.

Muuta kuin työsuhteessa tehtävää työtä sekä yrittäjänä tai omassa työssä työllistymistä koskevat työvoimapolitiittiset lausunnot on annettu 1.10.2021 alkaen Uudenmaan TE-toimistossa. Asiantuntijalausuntojen keskittämisen yhtenä tavoitteena on edesauttaa pää- ja sivutoimisuutta koskevien tulkintojen yhtenäistämistä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (VTV 2021a) kuitenkin huomautetaan, että vaikka työvoimapolitiittisten lausuntojen keskittäminen yhteen TE-toimistoon saattaa yhdenmukaistaa tulkin-toja, muutos ei vielä selvennä pää- ja sivutoimisuuden arviointiperusteita. Keskittämisen jälkeenkin arviointiperusteisiin liittyy työnhakijan näkökulmasta epävarmuutta ja vaikeaselkoisuutta, mikä saattaa vaikuttaa työnhakijan halukkuuteen harjoittaa pienimuotoista yritystoimintaa työttömyyden aikana.

Yrittäjien kohdalla pää- ja sivutoimisuuden arviointi on erityisen hankalaa niiden yksinyrittäjien kohdalla, joiden ansiot jäävät mataliksi. Arvioinnissa ratkaisevaa on yritystoiminnan ajallinen kuormittavuus, vaikkakin lopullinen ratkaisupäätös perustuu kokonaisharkintaan. Kun työn teettäminen yrittäjämäisesti eli esimerkiksi toimeksiantoina, ostopalveluina, alihankkijoilla, laskutuspalveluiden kautta ja alustatyönä hitaasti yleistyvät, myös yrittäjien työttömyysturvaa koskevia näkökulmia on arvioitava tämän työmarkkinoilla etenevän muutoksen kannalta. Itsensä työllistäjistä huomattava osa työllistyy nyt omassa työssään huomattavan pienillä ansioilla. Jopa viidennes kaikista yrittäjistä sijoittuu tulonjakotilastossa kaikkein pienimpään tulodesiiliin. Vain itsensä työllistävästä yrittäjistä neljännes sijoittuu alimpaan ja kaikkiaan 40 prosenttia kahteen alimpaan tulodesiiliin. (Sutela & Pärnänen 2018, 62.) Näillä yrittäjillä ansiotulot eivät mitenkään riitä asiallisten elinolojen turvaamiseen, samaan aikaan, kun työmäärä saattaa nopeastikin ylittää sivutoimisuuden rajat. Yrittäjätoiminnan sivu- vs. päätoimisuuden arviointi on työttömyysturva-oikeuden kannalta erityisen hankalaa pienimuotoista yritystoimintaa tekeväille tai harkitsevalle työnhakijalle. Arvioinnista luopuminen ei yhtäältä olisi kuitenkaan

tarkoituksenmukaista, mikäli siitä seuraisi, että työttömyysetuudella tuettaisiin kannattamatonta yritystoimintaa tai vääristettäisiin yritysten välistä kilpailua. Toisaalta erilaisia pientoimeksiantoja tekevillä sivutoimisilla yrittäjillä, kuten freelancer-toimittajilla tai alustatalouden ruoka- tai taksikuskeilla, nykyinen sääntely voi vähentää halukkuutta tarttua työtarjouksiin silloin, kun työn tekemisestä aiheutuu riski tulla tulkituksi kokoaikaiseksi yrittäjäksi samaan aikaan kun itse työstä saatava tulo jää vaatimattomaksi.

Ratkaisuksi ongelmaan on ehdotettu myös yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoa (Löfgren & Hellstén 2016). Tavoitteena olisi selventää yrittäjyyden ja palkkatyön välimaastossa liikkuvien työntekijöiden työttömyysturvaa. Yhdistelmävakuutuksen myötä yrittäjänä ja palkansaajana tehtävän työn voisi vakuuttaa työttömyyden varalle yhtäaikaisesti. Yhdistelmävakuutuksen myötä oikeus päivärahaan voisi syntyä myös yrittäjätoiminnan ja palkkatyön yhdistelmällä. Kun henkilö jää työttömäksi, henkilön työttömyysturvan perusteena käytettäisiin sekä palkansaajana että yrittäjänä kerrytettyä työuraa ja ansioita. Muutos parantaisi niiden henkilöiden työttömyysturvaa, joiden kohdalla kumpikaan ansiotyömuoto ei yksinään kerrytä työttömyyspäivärahan ehtona olevaa työssäoloehtoaa. Uudistus voisi myös lieventää koettuja ja tosiasiallisia riskejä, joita liitetään yritystoiminnan harjoittamiseen työttömyysturvan kohdalla. Samalla ehdotuksen myötä ansiopäivärahan taso vastaisi paremmin henkilön tulotasoa niillä työssäoloehdon täyttävillä palkansaajilla, jotka sivutyönään harjoittavat yritystoimintaa. Sama koskee myös työssäoloehdon täyttäviä yrittäjiä, jotka ovat sivutyönään palkansaajia. (Löfgren & Hellstén 2016.)

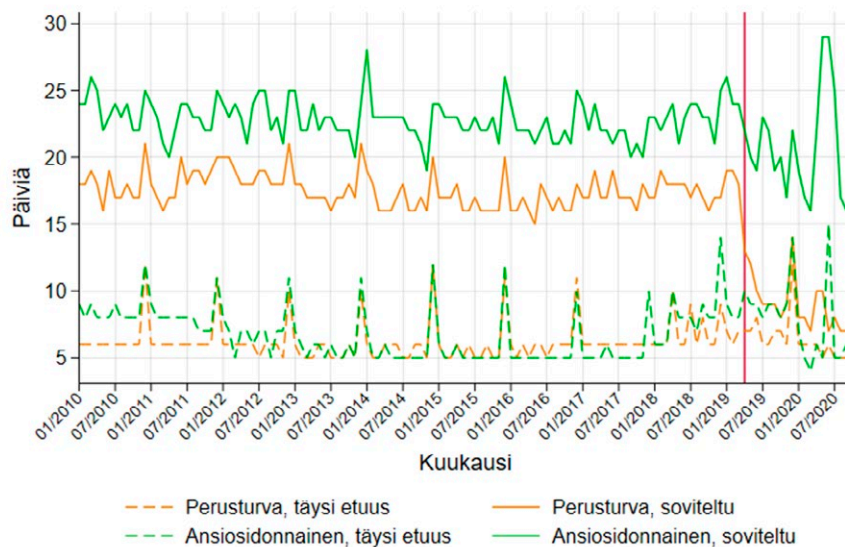
## 4.4 Etuuksien maksuviiveet maksuperusteiseen sovitteluun siirtymisen jälkeen

Työttömyysturvaan liittyvästä byrokratiasta johtuvat maksuviiveet ja epävarmuus tulevan sovittelun etuuden suuruudesta saattavat muodostaa esteen osa-aikatyön vastaanottamiselle. Näitä byrokratialoukkuja on pyritty purkamaan siirtymällä maksuperusteiseen sovitteluun 1.4.2019, hyödyntämällä verottajan ajantasaista tulorekisteriä 1.1.2020 lähtien sekä tiedottamalla näistä muutoksista. Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut maksuviiveiden ja sovittelun toimeenpanon kehitystä maksuperusteiseen sovitteluun siirtymisen jälkeen (VTV 2021a). Tarkastelussa hyödynnettiin Kelan ja Yleisen työttömyyskassan (YTK) aineistoa. Tarkastuskertomuksen mukaan soviteltujen työttömyysetuuksien maksuviiveet ovat lyhentyneet erityisesti työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa soviteltuna saavilla työttömillä. Ansiopäivärahaa saaviin muutokset on vaikuttanut vähemmän. Työssäoloehdon seuranta sekä sovittelun etuuden työaikaseuranta vaativat edelleen ansaintaperusteista tarkastelua, mikä lisää hallinnollista työtä. Tässä luvussa täydennämme VTV:n analyysia arvioimalla maksuperusteisen sovittelun ja tulorekisterin käyttöönoton vaikutuksia

maksuviiveiden muutoksiin yli ajan ja eri ryhmissä. Ansiopäivärahaa saavien työttömien osalta aineistomme kattaa YTK:n lisäksi kaikki muut työttömyyskassat.

Työttömyysetuutta haetaan jälkikäteen ja se maksetaan neljän viikon tai kuukauden jaksossa. Ensimmäinen hakemus voidaan jättää kahden viikon jaksolta. Tarkastelemme tässä analyysissä ensisijaisesti maksuviiveitä suhteessa työttömyysjakson päättymispäivään, koska hakemuksen jättämiseen ja näin ollen vireilletulopäivään voi vaikuttaa esimerkiksi tarpeellisten palkkatodistusten ja muiden dokumenttien odottelu. Kuviossa 4.2 näkyy etuusjakson päättymispäivän ja etuuden maksupäivän välinen mediaaniviive. Viiveiden kehityksessä näkyy sama ilmiö kuin VTV:n tarkastuskertomuksessa, eli maksuperusteisuuden käyttöönoton jälkeen maksuviiveet lyhenivät erityisesti Kelan soviteltuja etuuksia saavilla työttömillä. Myös soviteltua ansiopäivärahaa saavilla maksuviiveet lyhenivät, mutta maltillisemmin. Sovittelun maksuperusteisuus ei tietenkään vaikuttanut täyttää päivärahaa saaviin, eli heidän osaltaan ei lyhentymistä havaita.

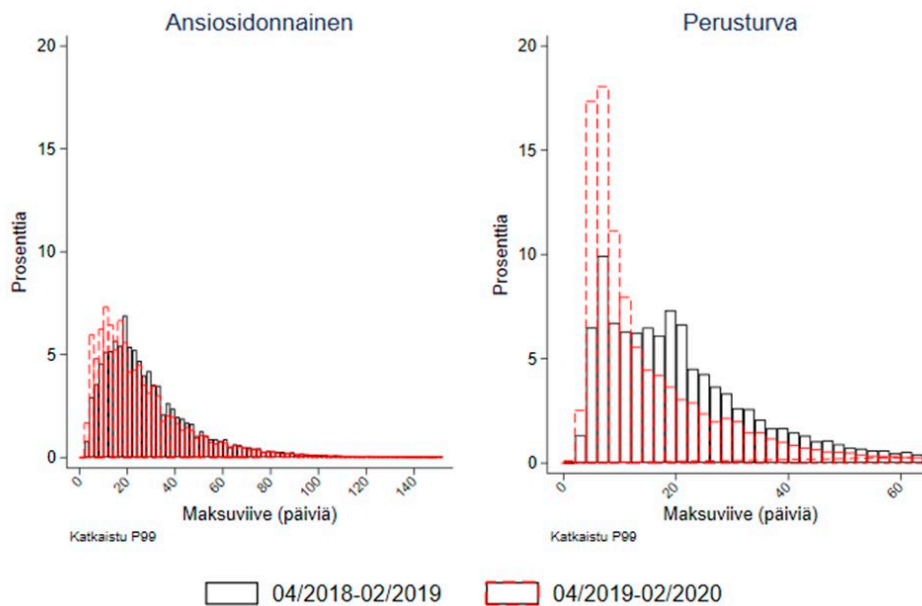
**Kuvio 4.2.** Etuusjakson päättymispäivän ja etuuden maksupäivän välinen mediaaniviive



Kuviossa 4.3 on kuvattu soviteltujen etuuksien maksuviiveiden jakaumat ansiopäivärahaa ja Kelan työttömyysetuuksia saaville ennen ja jälkeen maksuperusteisen sovitellun käyttöönoton. Kuvioista nähdään, että ansiosidonnaista päivärahaa saavilla maksuviiveissä on enemmän hajontaa, mutta sekä ansiopäivärahan saajilla että Kela

työttömyysetuutta saavilla iso osuus viiveiden lyhentymisestä on tullut jakauman keskivaiheilta 40 ja 60 päivän väliltä.<sup>7</sup>

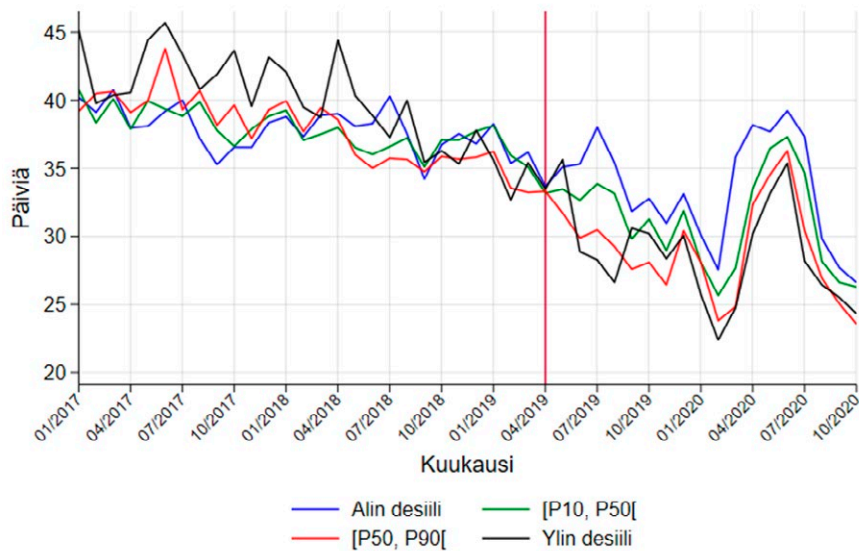
**Kuvio 4.3.** Viive sovitellun etuusjakson päättymispäivän ja etuuden maksupäivän välillä



Erot maksuviiveiden muutoksissa ansiopäivärahaa ja Kelan työttömyysetuuksia saavien välillä voivat liittyä esimerkiksi siihen, että Kela on pystynyt tehokkaammin hyödyntämään lainsäädännön muutoksen tuomat mahdollisuudet prosessiensa kehittämisessä. Toisaalta voi olla kyse siitä, että työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajat ovat pienituloisempia ja toimivat itse ripeämmin etuuden hakemisessa. Jos tulot vaikuttavat etuudensaajien toimintaan, tämä saattaa näkyä eroina myös eri tulotason omaavilla ansiopäivärahan saajilla. Kuviossa 4.4 on eritelty soviteltua ansiopäivärahaa saavat ryhmiin päivärahan perusteena olevan palkan mukaan. Keskimääräinen maksuviive oli vuonna 2017 ja vuoden 2018 alkupuolelle hieman pidempi ylimpään palkkadesiiliin kuuluvilla kuin alemman palkan perusteella päivärahaa saavilla. Maksuperusteisen sovittelun käyttöönoton jälkeen maksuviiveet lyhenivät ylimmän tulodesiilin joukossa nopeammin kuin muissa ryhmissä, mutta ovat vuoden 2019 loppupuolelta alkaen olleet samaa luokkaa kuin muissa ryhmissä. Huomattavaa on, että maksuperusteisen sovittelun käyttöönoton jälkeen viiveet ovat olleet pisimpiä alimmassa tulodesiilissä, mihin voivat vaikuttaa myös kassakohtaiset erot muutoksen toimeenpanossa. Kaiken kaikkiaan erot keskimääräisissä viiveissä ovat melko pieniä eri tuloluokkien välillä.

<sup>7</sup> Jakaumat on katkaistu 99. persentiiliin kohdalta, koska korjattujen maksujen maksuviiveet voivat olla huomattavan pitkiä. Viiveen absoluuttiseen pituuteen vaikuttaa valittu vertailukohta, joka tässä on jakson päättymispäivämäärä.

**Kuvio 4.4.** Ansiopäivärahaikauden päättymispäivän ja etuuden maksupäivän välisen viiveen keskiarvo päivärahan perusteena olevan palkan mukaan



## 4.5 Yhteenveto

- Työnhakijat arvioivat, että tulorekisterin käyttöönotto ja siirtyminen sovitellun maksuperusteisuuteen ovat helpottaneet palkkatyön ja työttömyysturvan yhdistämistä. Työnhakijoiden mukaan työnteon vaikutukset etuuksien määrään ja aikatauluihin ovat nyt selkeämmin hahmotettavissa. Uudistukset ovat lisänneet halukkuutta ottaa vastaan osa-aikaista ja tilapäistä työtä työttömyyden aikana niillä työnhakijoilla, jotka tuntevat sovitellun etuuden periaatteet.
- Osa työnhakijoista ei kuitenkaan osaa arvioida työnteon vaikutuksia työttömyysetuuteen. Tulkintavaikkeudet korostuvat niissä tilanteissa, joissa työnhakija on oikeutettu useampaan etuuteen. Tietämättömyys saattaa muodostaa informaatioloukun, joka vähentää osa-aikaisen ja tilapäisen työn houkuttelevuutta työttömyyden aikana.
- Tulorekisterin täysimääräinen hyödyntäminen ei toteudu, koska työnhakijat joutuvat edelleen raportoimaan työaikaansa etuuksien maksajille. Raportointi lisää palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämisen byrokratiakustannuksia ja kasvattaa kynnystä työn vastaanottamiselle. Raportointi voi olla erityisen haasteellista epäsäännöllisesti työskenteleville työnhakijoille. Työntekijät saattavat raportoida palkan perusteena olevat työtunnit viiveellä ulkomuistista ja/



tai he joutuvat odottamaan työnantajan palkkatodistusta täsmällisten työtuntien osoittamiseksi.

- Osa työttömyysturva-asian ratkaisemiseksi tarpeellisista tiedoista, kuten juuri työtunnit, on tulorekisteriin tehtävässä työnantajan palkkailmoituksessa edelleen vapaaehtoisesti annettavia tietoja. Tämän vuoksi työnhakijoilta saataan edellyttää lisäselvityksiä, jotka lisäävät sovittelun byrokratiakustannuksia. Raskas etuusbyrokratia ja siihen liittyvät kokemukset vaikuttavat työnhakijoiden halukkuuteen ottaa vastaan muuta kuin kokoaikaista työtä työttömyyden aikana. Lisäksi byrokratia saattaa lisätä sovittelun työttömyysturvan alikäyttöä.
- Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arviointi ja arvioinnin vaikutukset työttömyysetuuteen ovat vaikeasti ennustettavia, koska yritystoiminnan vaikutuksista työttömyysetuuksiin on vaikeaa saada selvyyttä ennen yritystoiminnan aloittamista. Työnhakijoiden mukaan tilanne saattaa vähentää halukkuutta ottaa vastaan toimeksiantoja työttömyyden aikana.
- Samaan aikaan rekisteriaineistotarkastelun perusteella maksuperusteisen sovittelun käyttöönoton jälkeen maksuviiveet ovat lyhentyneet erityisesti Kelan soviteltuja etuuksia saavilla työttömillä. Myös soviteltua ansiopäivärahaa saavilla maksuviiveet ovat lyhentyneet, mutta maltillisemmin.
- Sekä ansiopäivärahan saajilla että Kela työttömyysetuutta saavilla iso osuus viiveiden lyhentymisestä on tullut maksuviiveiden jakauman keskivaiheilta 40 ja 60 päivän väliltä.
- Tulodesiileittäin katsottuna maksuviiveet ovat maksuperusteisen sovittelun käyttöönoton jälkeen olleet pisimpiä alimmassa tulodesiilissä, mihin voivat vaikuttaa myös kassakohtaiset erot muutoksen toimeenpanossa. Kaikkiaan erot keskimääräisissä viiveissä ovat melko pieniä eri tuloluokkien välillä.

## 5 Palvelujärjestelmän toiminta: osittain ja kokonaan työttömät työnhakijat

Työttömyysturvalain mukaan työttömän työnhakijan on oltava valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä. Kokoaikatyön hakemisen ja vastaanottamisen velvoite koskee kaikkia muita työnhakijoita paitsi osatyökyvyttömyyseläkeläisiä.

### ***Työttömyysturvalaki (TTL 1290/2002) 2 luku 1 § Työtön työnhakija***

Työttömyysetuuteen on tässä laissa säädettyin edellytyksin oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä.

Kokoaikatyötä hakevana pidetään työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.

Tästä seuraa, että työvoimapalveluissa käsitellään päivittäin sitä, miten erilaiset muut kuin kokoaikaiset työt suhteutuvat työttömyysturvalain asettamiin työttömän työnhakijan velvollisuuksiin. Monimuotoistuneet työt aiheuttavat TE-toimistoissa selvittelytarvetta eri työttömyysturvaa koskevien säädösten ja joidenkin työvoimapalveluihin pääsyn ehtojen näkökulmista. Käymme tässä luvussa läpi näitä selvittelytarpeita hankkeen tutkimuskysymysten näkökulmista. Aloitamme kuitenkin silmäyksellä siihen, miten työnhakijat ja TE-asiantuntijat arvioivat osa-aika- ja tilapäistyön tekemistä työnhaun ja työnvälityksen kannalta. Käsittelemme sekä kokonaan työttömien työnhakijoiden että osa-aikatyössä jo olevien työnhakijoiden näkökulmia.

## 5.1 Osa-aikainen ja tilapäinen työ työnhakija-asiakkaiden ja TE-asiantuntijoiden näkökulmasta

Työttömät työnhakijat suhtautuvat vaihtelevasti osa-aikaisten ja tilapäisten töiden vastaanottamiseen työttömyyden aikana. Osalle työnhakijoista osa-aikaiset ja tilapäiset työt tarjoavat mielekkään vaihtoehdon silloin, kun kokoaikaisia ja pysyvämpiä työsuhteita ei ole tarjolla. Näiden työnhakijoiden joukko koostuu työttömistä, jotka ovat motivoituneita ottamaan vastaan palkkatyötä riippumatta palvelussuhteen tyypistä, kunhan työ soveltuu muilta osin työnhakijalle: *”Kaikki työ kelpaa, olen valmis hakemaan töitä.”* *”Olin valmis ottamaan paikan vastaan, jos oma koulutuspohjani ja työkokemukseni kohtaisivat.”* (Työnhakijoita.)

Työttömille yksi keskeinen syy vastaanottaa osa-aikaista työtä on työmarkkina-aseman parantaminen. Työnhakijat näkevät, että osa-aikaiset ja tilapäiset työt saattavat toimia siltoina vakaampiin työsuhteisiin. Tämä ajatus voi perustua esimerkiksi aikaisempiin myönteisiin kokemuksiin osa-aikaisesta työstä: *”Osa-aikaisenakin olen saanut lopulta joka kerran enemmän työtunteja kuin alussa luvattu ja jatkotöitä samassa paikassa. Olen tehnyt hyvää työn jälkeen ja ahkeroinut, että pääsisin vakituiseksi.”* (Työnhakija.) *”Jotkut taas näkevät osa-aikaisen ja tilapäisen työn mahdollisuutena kehittää osaamistaan ja kartuttaa työkokemusta: ”Jos tehtävä on sellainen, joka kehittää osaamistani ja/tai edesauttaa koko-aikaisen, vakituisen työn saamista, niin olisin kiinnostunut [osa-aikaisesta ja tilapäisestä työstä]”* (Työnhakija).

TE-asiantuntijat puolestaan kertovat, että erityisesti maahanmuuttajataustaiset työnhakijat pitävät osa-aikatyötä tärkeänä mahdollisuutena hankkia työkokemusta ja saada jalansijaa työmarkkinoilta. Eräs maahanmuuttajien parissa työskentelevä asiantuntija kuvailee asiaa näin: *”Asiakkaitani ovat maahanmuuttajat, he ovat pääsääntöisesti valmiita ottamaan vastaan osa-aikatyötä. Heille vähäinkin työ on parempi kuin työttömyys.”* (TE-asiantuntija.)

Samalla elämäntilanne vaikuttaa huomattavasti valmiuteen ottaa vastaan osa-aikatöitä. Työnhakijat voivat tavoitella osa-aikaista työtä, koska se tarjoaa paremmat mahdollisuudet perhe-elämän ja palkkatyön yhdistämiseen: *”Ennen yhteydenottoa työnvälityspalveluun olin kotona pienten lasten kanssa, jolloin vapaata omaehtoista opiskeluaikaa tai työsuhteista tekemistä oli 3–6 tuntia päivässä”* (Työnhakija). *”Toisaalta lastenhoitojärjestelyihin liittyvät haasteet saattavat olla perheellisille este vastaanottaa osa-aikaista työtä, jos työhön liittyy epätyypillisiä työaikoja: ”Pienen lapsen yksinhuoltajana on mahdoton tehdä vuoro-työtä. Asuinpaikkakunnallani on yksi vuoropäivähoito ja koen ettei ole reilua lapsenkaan kannalta kuskata iltamyöhällä lasta hoidosta kotiin.”* (Työnhakija.)

Merkittävä osa työnhakijoista kertoi myös tavoittelevansa osa-aikaista työtä terveydellisten syiden takia. Heille osa-aikainen työ saattaa olla ainoa mahdollisuus osallistua työmarkkinoille psyykkisten tai fyysisten rajoitteiden takia: *“Osa-aikainen työ olisi mahdollisuus olla töissä oman jaksamiseni kanssa, kun tällä erää kokoaikainen on liian raskasta minulle.” “En kykene työskentelemään normaalilla työtahdilla ja kokopäiväisesti.”* (Työnhakijoita.)

Työttömien työnhakijoiden vastauksissa korostuu toisaalta myös asiakasryhmä, joka tavoittelee ensisijaisesti kokoaikatyötä. Merkittävimpiä esteitä muun kuin kokoaikatyön tavoittamiselle ovat yhtäältä vain vähäistä tai pätkittäistä tuloa tuovat tarjolla olevat työsuhteet:

*“Kyllä mä oon koko ajan kattellu, että mistä natsais sellanen duuni, joka olis oikeesti sellanen stabiili vaihtoehto näille pätkätöille sun muille vuokrakuuniruikutuksille, että vois oikeesti rakentaa tulevaisuutensa jonkin varaan. Niin, että olis varmasti töitä jokaiselle arkipäivälle ja joka tunnilta maksettais oikeesti liksaa.”* (Työnhakija.)

Toisaalta palkkauksen riittämättömyys ja siihen nähden liian pitkät työmatkat tekevät osa-aikatyön tekemisestä haastavaa: *“Osa-aikaista työtä en ota vastaan. Työmatka on niin pitkä, että osa-aikaisesta työstä saadulla palkalla ei elä. Asun seudulla, missä ei ole mahdollista käyttää julkisia kulkuneuvoja. Oma auto on välttämätön. Tilapäisiä töitä olen ottanut ja otan edelleen vastaan.”* (Työnhakija.) Lisäksi pelot siitä, miten mahdolliset niukat työtulot vaikuttavat sosiaaliturvan eri muotojen saantiin samoin kuin etuusbyrokratian monimutkaisuus saattavat vähentää halukkuutta osa-aikaiseen tai tilapäiseen työhön. Näitä esteitä käsitelimme edellisessä byrokraloukkuja koskevassa luvussa.

Kokonaan työttömien työnhakijoiden ohella työnhakija-asiakkaina on myös henkilöitä, jotka tekevät osa-aikaisia ja/tai tilapäisiä töitä. Tässä työnhakijakunnassa on TE-asiiantuntijoiden kyselyvastausten mukaan paljon vastentahtoisesti osa-aikatyössä olevia henkilöitä, jotka hakevat aktiivisesti kokoaikatyötä: *“Harva asiakas on sellainen, joka haluaa tehdä vain osa-aikaista työtä ja ei edes hae aktiivisesti muita töitä.” “Oma näkemykseni on, että suurin osa osa-aikatyössä olevista haluaisi tehdä kokoaikatyötä ja ovat sitä valmiit myös vastaanottamaan.”* (TE-asiiantuntijoita.) Myös työnhakijoiden omissa vastauksissa korostuvat tilanteet, joissa osa-aikainen työ on vastentahtoista: *“Mikään ei ole estänyt kohdalani kokoaikaisen työn hakemista tai siinä aloittamista. Olen myös ollut valmis vastaanottamaan lisätunteja, jos niitä olisi ollut tarjolla. Ensisijainen toiveeni on ollut aina työllistyä kokoaikaiseksi.”* (Työnhakija.)

Työnhakijat arvioivat, että yksi keskeisiä kannusteita kokoaikaiselle työlle on kokoaikatyön tarjoama palkkaus. Kun osa-aikatyössä oleva työnhakija-asiakas hakee kokoaikatyötä, tärkeää on tällöin elintason ja elämäntilanteen parantaminen:

*“Olen osa-aikaisena matalapalkka-alalla ja vaikka saankin liitosta soviteltua päivärahaa, niin ei se loputtomiin jatku ja Kelan rahoilla en saisi edes osuuttani vuokrasta maksettua.”  
“Olen jatkanut työnhakua sillä pelkällä osa-aikatyölläni ei tule toimeen.” (Työnhakijoita.)*

Osa-aikaisessa ja tilapäisessä työssä ollaan usein toimialalla, yrityksessä tai työtehtävässä, jossa on tarjolla tavallista enemmän muuta kuin kokoaikaista tai vakituista työtä. Näillä työnhakijoilla on usein tahto saada lisää työtunteja ja työllistyä vakituisesti, mutta sopivaa kokoaikaista tai pysyvämpää työtä ei yksinkertaisesti ole tarjolla:

*“Olen rakennusalalla maalarina ja työ on aina tilapäistä – –. Tällä hetkellä teen töitä neljään eri firmaan, pahimmassa tapauksessa kaikilla on töitä yhtä aikaa ja huonoimmassa kellään ei ole tarjota työtä – –. Olen työnhakijana koska toivoisin löytäväni säännöllisen vakituisen työpaikan.” “Kaupan alalla ei ole tänä päivänä tarjolla muita kuin osa-aikaisia töitä, mitä pienemmillä tunneilla sen parempi heille. Lisätunteja tarjotaan silloin kun joku esim. sairastuu. Olen itse tehnyt viimeiset kolme vuotta sesonkiluonteisella alalla töitä, joka painottuu kevästä syksyyn, jolloin työskentelen korotetuilla tunneilla. Tähän tyytyminen.” (Työnhakijoita.)*

Sen ohella, että osa työnhakijoista on kiinnittynyt työhön alalle, jolla kokoaikaiset pitkäaikaiset työsuhteet eivät ole tyypillisiä, osa työnhakijoista priorisoi osa-aikaisia töitä henkilökohtaisista syistä. Terveysasiat – toisin sanoen osatyökykyisyys – muodostavat työnhakijoiden vastauksien mukaan tärkeän perusteen jatkuvalla osa-aikatyölle: *“Olen osa-aikaisella eläkkeellä – – sairauksien vuoksi – –. Työni jatkuu vuodenvaihteessa osa-aikaisena. Terveysteni ei salli kokoaikaista työntekoa. Puolikkaaseen työaikaani oli myös työnantajani tyytyväinen ja minä.” (Työnhakija.)*

Toinen yleinen henkilökohtainen syy osa-aikatyölle löytyy palkkatyön ja opiskelun yhdistämisestä: *“Hoitoalalla töitä tuntuisi riittävän ja työsuhteeni on opiskelun takia 16h/vko, mutta olen tehnyt pääsääntöisesti enemmän kuin tuon 16 tuntia, oman jaksamiseni ja ehtimiseni mukaan” (Työnhakija).*

Samalla työnhakijoiden osaamisen ja koulutuksen puutteet saattavat rajoittaa osa-aikaisissa ja tilapäisissä töissä olevien siirtymiä kokoaikaisiin ja vakituisiin työsuhteisiin. Nämä työnhakijat eivät ole löytäneet tai heille ei ole tarjottu heidän koulutustaan tai osaamistaan vastaavaa vakituista ja/tai kokoaikatyötä:

*“En ole saanut töitä, vaikka olen hakenut niitä. Nyt puuttuu riittävä osaaminen toimisto- ja asiakaspalvelutyöhön, jota pitäisi päivittää työllistyäkseni.” “Olin esikouluopettajan sijainen, mutta siihen työhön en voi vakivirkaan hakea, kun minulla eri koulutus. Samoin koulunkäynnin ohjaajaksi minulla ei ole juuri sitä koulutusta. Sijaisena pystyn näitä töitä tekemään.” “Tätä omalla alallani tulisi mielestäni miettiä jo koulutuksen aikana.. Miten*

*puutarhurina voisi löytää vakituisen työn? Osaamista tulisi olla myös kiinteistönhoidosta yms.” (Työnhakijoita.)*

Nämä koulutus- ja osaamispuutteet nousevat esille myös työnvälityksen asiantuntijoiden vastauksissa: *”Osalle tilapäiset työt ovat vaikuttaneet ainoilta vaihtoehdoilta, kun esim. pätevyyttä ko. työhön ei ole”* (TE-asiantuntija). Mikäli TE-palveluiden keinoin halutaan myötävaikuttaa osittain työllistyneiden työnhakijoiden siirtymiin kokoaikaisiin työtehtäviin, juuri työnhakijoiden osaamista, koulutusta ja pätevyyttä lisääviä keinoja voitaisiin painottaa. Palaamme osa-aikatöissä olevien työnhakijoiden koulutustarpeisiin luvussa 5.3.3.

## 5.2 Työvoimapalveluiden toiminta: osa-aikaisen ja tilapäisen työn tarjoaminen ja vastaanottaminen

Edellä kuvasimme, miten eri työnhakijoiden henkilökohtaiset ja työstä juontuvat syyt kytkeytyvät osa-aikaiseen tai tilapäiseen työntekoon työnhaun aikana. Erittelemme seuraavassa TE-palveluiden toimintaa mitä näihin työnteon muotoihin tulee.

### 5.2.1 Osa-aikatyöhön ohjataan asiakkaan elämäntilanne huomioiden

Asiantuntijoiden vastauksista hahmottuvat monet käytännöt, jotka palvelevat kokonaan työttömien asiakkaiden työmahdollisuuksien ja tarvittaessa työllistymisedellytysten parantamista. Työnhakija-asiakkailla on oikeus työttömyysetuuteen, mikäli he hakevat kokoaikatyötä. Kokoaikatyötä hakevalla tarkoitetaan työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön. Kuitenkin työnhakija-asiakkailla on velvollisuus hakea ja vastaanottaa myös osa-aikaista tai tilapäistä työtä. Seuraavat asiantuntijasitaatit ilmentävät tavoitetta *välittää työtä sen tyypistä riippumatta*:

*”Teen [työtarjouksia] molempiin [osa- ja kokoaikatyöhön], työttömyysturvan kannalta ei ole merkitystä, asiakas toki voi olla itse eri mieltä.” ”Ei erityiskohtelua vaan kaikkien on oltava ohjeiden mukaan työmarkkinoiden käytettävissä myös osa-aikaisiin töihin.” ”Teemme paljon työtarjouksia myös henkilöstöpalveluyritysten avoimiin paikkoihin ja ne ovat usein juuri em. tyyppisiä [osa-aikaisia tai tilapäisiä] töitä.”* (TE-asiantuntijoita.)

Asiantuntijat kuitenkin harkitsevat, kenelle mitäkin työtä tarjotaan. Tarjoaminen perustuu työllistymissuunnitelmaan:

*“Työllisyysuunnitelman laadinta lähtee aina asiakkaan omasta tilanteesta ja siihen kirjataan hänen tavoitteitaan sekä suunnitelmiaan. Osalle kirjataan suunnitelmaa tavoite osa-aikatyöstä tai keikkatyöstä, toisille tavoitteena on kokoaikatyö. Suunnitelmaa tehtäessä jokainen keskustelu on yksilöllinen, aivan kuten asiakkaatkin ovat. Ei ole kahta samanlaista työllistymissuunnitelmaa.”* (TE-asiantuntija.)

Työllistymissuunnitelma on eräänlainen kehikko, joka tuo esiin asiakkaan tarpeet ja tavoitteet.

Joillakin työnhakijoilla elämäntilanne rajoittaa työn tarjoamista: *“Esimerkiksi yksinhuoltajat voivat olla todella vaikeassa asemassa työelämäkuvioiden järjestämisessä järkevästi, myös lasten oikeudet tulisi huomioida”* (TE-asiantuntija). Asiakkaan elämäntilanne huomioidaan työtarjousten tekemisessä. Asiantuntijat nojaavat työtarjouksissa kuitenkin erityisesti asiakkaan osaamista, ammattia sekä työn edellytyksiä koskeviin perusteisiin:

*“Lyhytaikaisia keikkatöitä, kaksi kuukautta tai alle, tarjoan asiakkaalle vain, jos työnkuvaus vastaa selkeästi asiakkaan olemassa olevaa osaamista.”* *“Työtehtävät, työn asettamat vaatimukset sekä asiakkaan osaaminen, valmiudet ja toiveet ovat ensisijaisia työn tarjoamisen kriteereitä. Ihan samoin perustein kuin kokoaikatyötäkin tarjotessa.”* *“Osa-aika- ja tilapäistyöstä keskustellaan erityisesti sellaisten asiakkaiden kanssa, jotka jo ovat tai ovat vasta hakeutumassa alalle, jossa osa-aikatyön tai tilapäistyön tekeminen on alalle tyypillistä (esim. kaupanala, puutarha-ala).”* (TE-asiantuntijoita.)

Tietylle alalle hakeutuessa osa-aika- ja tilapäistyöt ovat mielekkäitä työnhakijoille. Etenkin nuoret alalle tulevat ja maahanmuuttaja-asiakkaat suhtautuvat myönteisesti kaikkien työhön. Työnhakijoilla on elämäntilanteita, joihin erityisesti tilapäinen työ soveltuu: *“Lisäperusteina [tarjota tilapäistä työtä työtä] on myös esimerkiksi asiakkaan muut suunnitelmat, onko esimerkiksi menossa opiskelemaan muutaman kuukauden päästä”* (TE-asiantuntija).

Useat asiantuntijat toivat esille, että osa-aikatyötä suositellaan työttömille työnhakijoille erityisesti niissä tilanteissa, joissa sen uskotaan vahvistavan kiinnittymistä työmarkkinoille työkokemuksen karttumisen myötä:

*“[Teen joskus työtarjouksia osa-aikatyöhön, mikäli] asiakas hyötyisi siitä, että saisi alkuun jotain työtä, jotta sitä kautta mahdollisuudet saada enemmän töitä kasvaisivat.”* *“Jos asiakas on työtön, tarjoan osa-aikaista työtä kuitenkin rohkeasti jos kokoaikaista työtä ei juuri sillä hetkellä ole tarjolla asiakkaan hakemissa työtehtävissä. Tavoitteena on, että tarjoan*

*asiakkaalle kuitenkin jotain työtä, ensisijaisesti kokoaikaista mutta myös osa-aikaista.”*

(TE-asiantuntijoita.)

Töiden tarjoamista hankaloittaa asiakasmäärän ohella se, että URA-järjestelmästä on vaikea nähdä yhdellä silmäyksellä, mitkä asiakkaan elämäntilanne, toiveet ja taidot ovat. Esimerkiksi tilapäisestä työstä kiinnostuneesta asiakkaasta puuttuu tieto siitä, milloin asiakas pystyisi työtä tekemään:

*”Minulla on yksi asiakas, joka kaipaisi työtarjouksia tilapäistöistä. Tällaista tarjousta ei kuitenkaan ole helppo lähettää, sillä en tiedä, milloin asiakas tosiasiaassa pystyy tekemään keikkaa tai tilapäistä muutaman viikon työsuhdetta.” Pelkästään järjestelmän tietojen varassa oleminen ei mielestäni riitä siihen, että asiantuntijalla on varmuus asiakkaan tilanteesta, hänen kanssaan pitää keskustella työtarjouksista.”* (TE-asiantuntijoita.)

Asiakkaan tavoitteluun ei kuitenkaan ole välttämättä aikaa, tai asiakasta ei tavoiteta: *”Jos on työssä oleva en pidä paljonkaan yhteyttä, usein jo käytännön syistä eli on vaikea saada kiinni työssä olevia ihmisiä”* (TE-asiantuntija).

TE-toimistoissa on myös asiakkaita, joille työnvälityspalvelua ei ole tarkoituksenmukaista tarjota. Kyse on asiakkaista, joiden työkyvystä on epäselvyyttä. Ongelmana on, että *”meillä on työnhakijoina työkyvyttömiä eläkeikää lähellä olevia, akuutisti päihde- ja mielenterveysongelmista kärsiviä. TE-palvelut [eivät] ole oikea osoite heille eikä kuntien työllisyyden hoidon yksiköt eivätkä työnantajat voi heitä palkata edes osa-aikatyöhön.”* (TE-asiantuntija.) Osa näistä asiakkaista on saattanut päätyä TE-toimistojen asiakkaiksi siksi, että Kela edellyttää toimeentulotukiasiakkailta voimassaolevaa työnhakua toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Lisäksi työmarkkinatuella on henkilöitä, joiden sairauspäivärahan enimmäisaika on kulutettu loppuun, mutta jotka eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen. Asiaa arvioidaan parhaillaan sosiaaliturvan uudistusta käsittelevässä komiteatyöskentelyssä.

Edellä kuvatuista syistä johtuu, että asiantuntijat pitävät URA-järjestelmää riittämättömänä ajatellen, että asiakkaasta olisi nähtävissä tiedot elämäntilanteesta ja osa-aikatyön vastaanottamisen halukkuudesta. Työllistymissuunnitelman ja URA-järjestelmän tietosisältöä voisikin olla tarpeen arvioida siltä kannalta, että se mahdollistaisi asiakkaan elämäntilannetta koskevan tarkoituksenmukaisen tiedon lisäämisen nykyistä laajemmin. Työkyvyn osalta asiaa tarkastellaan myös sisällöllisesti työ- ja elinkeinoministeriön yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa valmistelemissa työkykyohjelmassa, jonka tavoitteita ovat osatyökykyisten työkyvyn ja tuen tarpeiden parempi tunnistaminen, yksilöllisten ja oikea-aikaisten palveluiden, eritoten kuntoutuksen tarjoaminen sekä osatyökykyisten rekrytointikynnyksen madaltaminen (ks. <https://stm.fi/tyokykyohjelma>).



TE-asiantuntijoiden vaikeuksista saada selvää työnhakijan elämäntilanteesta on seurannut, että työnhakija on voinut saada säännöllisesti velvoittavia työtarjouksia työpaikkoihin, joita hänellä ei ole ollut edellytyksiä vastaanottaa. Työnhakijoiden vastauksissa kävi ilmi, että työtarjouksien kohdentumisessa on yhä epätarkkuuksia, eikä niissä aina huomioida työnhakijan taitoja, työkykyä tai esimerkiksi mahdollisuuksia matkustaa töihin:

*“Tuntuu olevan ihan sama mitä tietoja lähettää TE-toimistolle, työtarjoukset eivät kovinkaan usein vastaa kykyyn tehdä tarjottua työtä.” “Keväällä TE-toimisto lähetti useampia työtarjouksia, mutta näissä ei ollut huomioitu iän, terveydentilan ym. seikkojen aiheuttamia rajoitteita työn vastaanottamiseen. Soitto omalle työvoimavirkailijalle selvensi tilanetta, ja enää ei tule tarjouksia työpaikoista, joihin minulla ei ole edellytyksiä. Kartoitus etukäteen ENNEN näiden tarjousten lähettämistä säästäisi aikaa ja vaivaa sekä TE-toimistolta että työnantajalta ja -hakijalta.” (Työnhakijoita.)*

Asiakasta koskeva tietopuute voi koskea jopa työpaikalla aiemmin tapahtunutta epäasiallista kohtelua: *“Pakotetaan hakemaan työpaikkaa, josta olet aikaisemmin irtisanoutunut työpaikkakiusaamisen takia” (Työnhakija). Epäsopivat työtarjoukset kuormittavat työnhakijaa ja työvoimapalveluita ja aiheuttavat ylimääräistä selvitystyötä. Asiantuntijat toki yrittävät ja myös toivovat voivansa parantaa työtarjousten kohdentumista oikein: “Työtarjoukset tulee kohdentaa järkevästi analysoiden työnhakijan tilanne ja mahdollisuudet, mikä olisi hänen osaamiselleen eduksi ja soveltuisi parhaiten arkielämän tilanteeseen” (TE-asiantuntija). 2.5.2022 alkaen TE-asiantuntijoiden on määrä haastatella työttömät työnhakijat huomattavasti nykyistä useammin, mikä voi parantaa myös työtarjousten kohdentamista.*

Samalla asiantuntijat myös toivat esille tilanteita, joissa he arvioivat, ettei työnhakijalle kannata tarjota jotakin työtä heidän kielitaitonsa vuoksi:

*“Kielitaidon puutteiden vuoksi asiakkaalle ei kannata tehdä työtarjousta.” “Olen tehnyt [työtarjouksia osa-aikaisiin tai tilapäisiin töihin] maahanmuuttaja-asiakkailleni, mutta yleensäkin heille työpaikkatarjouksen tekeminen on haastavaa, koska he eivät välttämättä ymmärrä työn sisältöä ja sitä, että työpaikkaa on haettava, muuten siitä voi tulla pahimmillaan karenssi.” (TE-asiantuntijoita.)*

Maahanmuuttaja-asiakkaan voi olla vaikea ymmärtää, että työtarjous on velvoittava ja että tarjottua työtä on haettava. Asiakkaan tulee osata ja voida toimia aktiivisesti tarjouksen saatuaan seuraamusten välttämiseksi. Paitsi maahanmuuttajataustaisilla työnhakijoilla, myös suomen- tai ruotsinkielisillä työnhakijoilla voi olla vaikeuksia hahmottaa, milloin he laiminlyövät työnhakua tai toimivat vastoin työllistymistä. Nämä ongelmat voivat korostua, jos henkilöllä on lukihäiriö tai työkykyongelmia. Tietopuutteet ja epävarmuudet seuraamuksista voivat aiheuttaa sen, että työnhakija kokee pelkoa järjestelmän seurauksista ja menettää luottamuksensa työvoimaviranomaisiin:

*“Koen parhaaksi, etten kerro työnvoimapaalveluille henkilökohtaisista työllistymis-, opiskelutai muista suunnitelmista yhtään mitään ennen kuin ne ovat toteutuneet ja olen etukäteen selvittänyt kuinka ne mahdollisesti vaikuttavat tukiin koska on ollut liian monta tilannetta, että pieninkin väärin sanottu lause johtaa tukitilanteen uudelleen arviointiin, mahdolliseen karenssiin sekä karenssiin. Koska työvoimapaalveluiden kanssa toimiessa pitää jatkuvasti varoa sanojaan, ettei menetä tukiaan, on näiden palveluiden kanssa rehellisesti toimiminen käytännössä mahdotonta.” (Työnhakija.)*

*“Erlaisissa työllistymiseen ja opiskeluun liittyvissä TE-toimiston webinaareissa, joihin olen työttömyyden aikana osallistunut, osallistujat kyselevät, ‘tuleeko karenssi jos toimin tällä tavalla (esimerkki aiotusta toiminnasta)’. Vastaus näihin on liian usein se, että asia käsitellään tapauskohtaisesti, jolloin vastaus jätetään tavallaan ‘auki’ ja karenssin mahdollisuus jää mietityttämään. Tämä on passivoivaa.” (Työnhakija.)*

Tässä työnhakijaa kuormittaa ja passivoi se, että työvoimapolitiittiset lausunnot annetaan osittain taannehtivasti ja niissä on tapauskohtaista harkintaa. Työnhakijan on osin vaikea saada oikeaa ja varmistettua tietoa siitä, miten hänen eri valintansa vaikuttavat vaikkapa etuuksien tai karenssin määräytymiseen (informaatioloukku) ja lisäksi valinnoista voi seurata ennakoimatonta kohtelua mitä tulee etuus- ja palvelunsaantioikeuksiin (byrokratioloukkuja, vrt. Harju ym. 2019). Asiakkaalle koituvat mahdolliset seuraamukset työtarjouksista kieltäytymisestä tai työstä irtisanoutumisesta olivat myös osasy TE-asiantuntijoiden tarkalle punninnalle siitä, mitä työtä he työnhakijalle tarjoavat.

Aiemmassa tutkimuksessa nuorista työnhakijoista on havaittu, että he eivät aina ole tietoisia työttömän työnhakijan velvoitteista. Erityisesti nuorilla voi olla riskinä, että he toimivat ymmärtämättään työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla ja joutuvat karenssiin, mikä saattaa heikentää luottamusta työvoimaviranomaisiin (Aho ym. 2012; Palola ym. 2012). Myös sosiaalityöntekijät ovat kertoneet vaikeuksista tulkita toimentulotukiasiakkaiden karenssin taustalla olevaa viranomaisten ja etuuksien “velvoittavuusviidakkoa” (Palola ym. 2012). Velvollisuuksien laiminlyönnistä aiheutuvat karenssit ovat hankalia nuorille, jotka erityisesti tarvitsisivat tukea ja palvelua. Työttömyysetuuden menettäminen saattaa aiheuttaa heille katkoksen TE-toimiston kanssa asioimiseen, ja osa nuorista saattaa jäädä pysyvämmiin vaille TE-toimiston palveluita (Aho ym. 2012). Nuorille voi olla epäselvää myös se, että aktiivipalvelun aikana on mahdollista saada työttömyysturvaa.

Työnhakijalle tarjotusta työstä voi tietyissä tapauksissa kieltäytyä ilman, että se on työvoimapolitiittisesti moitittavaa. Velvoittavuus koskee paitsi työtarjouksella tarjotun työn hakemista, myös sitä, että mahdollisessa työssä aloitettuaan työnhakija ei välttämättä voi irtisanoutua kyseisestä työstä. Työnhakija-asiakkaat viittasivatkin aineistossa siihen, että he eivät halua ottaa vastaan keikkatyötä, mikäli siitä irtisanoutuminen voisi johtaa karenssiin: *“Harkitsen keikka- tai osa-aikatyötä vasta siinä vaiheessa, kun työnhakija voi irtisanoutua*

*epätyypillisestä työsuhteesta saamatta karenssia, vaikka hänellä ei olisi tiedossa uutta työtä tai koulutuspaikkaa”* (Työnhakija). Sitaatti viittaa työnhakijan pelkoon karenssista, mikä voi estää hakemasta tai ottamasta vastaan osa-aikaisia ja määräaikaisia töitä.

Korvaukseton määräaika asetetaan työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä, jona pidetään muun muassa työnhakijan eroamista tai kieltäytymistä työstä ilman pätevää syytä. Työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä annetaan työttömyysetuuden maksajaa sitova työvoimapolitiittinen lausunto. Asiantuntijoiden kyselyvastauksissa esiintyi tapauksia, joissa kyseinen määräaika toimii tarkoitustaan vastaan. Yhtäältä mahdollisuus siihen, että työnhakija saisi kyseisen karenssin, vähensi asiantuntijoiden halukkuutta tehdä työtarjouksia osa-aikatyöhön, ja toisaalta osa heistä arvioi työnhakijoiden olevan tyytymättömämpiä työtarjoukseen, jolla tarjotaan muuta kuin kokoaikatyötä. Kyseisten seuraamusten määräämistä työnhakijoille on 1.10.2021 lukien keskitetty Uudenmaan TE-toimistolle, koska ”työnhakijan menettelyn arviointiin voi liittyä merkittävää työvoimapolitiittista harkintaa” (TEM/2021/115, muistio, s. 4). Päteviä syitä koskevissa säännöksissä on säädetty eräistä tilanteista, mutta ei tyhjentävästi. Tulkinnalliset tilanteet voivat koskea työstä eroamista tai erottamista tai työstä kieltäytymistä (emt.), mitkä tulevat kyseeseen myös osa-aikaisen työnhaun aikaisen työnteon näkökulmasta.

Työttömyysturvalaki (1290/2002) osoittaa syyt, joiden perusteella työnhakija saa kieltäytyä tarjotusta työstä (2 a luku 5–6 §). Perusteita ovat esimerkiksi osa-aikatyöstä aiheutuvat kustannukset, lastenhoitosyyt ja kulkuvaikeudet. Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä muun muassa, jos hänelle ei jää kohtuullista aikaa lastenhoidon järjestämiseen tai kulkuvaikeuksien ratkomiseen. Lisäksi työstä kieltäytymiseen on pätevä syy, jos osa-aikatyöstä maksettava palkka ja mahdollisesti maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin muutoin maksettava työttömyysetuus. Työttömyysturvalain 2 a luvun 5. § tarjoaa TE-toimistolle myös harkintavaltaa: ”henkilö voi kieltäytyä tarjotusta työstä menettämättä oikeutta työttömyysetuuteen myös muusta – syyistä, jos se on pätevyydeltään verrattavissa näihin”. Lisäksi 2 a luvun 8. §:n mukaan ”henkilöllä on kolmen kuukauden aikana työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä tai tätä myöhemmästä päätoimisten opintojen päättymisestä lukien pätevä syy kieltäytyä työstä, joka ei vastaa hänen koulutukseensa ja työkokemuksensa perustuvaa ammattitaitoaan (ammattitaitosuoja)”.

Vastaavasti työttömyysturvalaki määrittelee pätevät syyt erota työstä (2 a luku 2–3 §). Näitä pykälä sovelletaan, mikäli työnhakija ottaa vastaan osa-aikaista tai tilapäistä – tai kokoaikaista työtä – mutta irtisanoutuu siitä. Laki ei määrittele irtisanoutumisperusteita tyhjentävästi. Pohjoismainen työvoimapolitiittinen malli tuo kuitenkin työstä eroamiseen liittyviin korvauksettomiin määräaikoihin lievennyksiä 90/60 päivästä 45 päivään, eikä eroamista oteta enää huomioon arvioitaessa moitittavan menettelyn toistuvuutta (eli työssä-olovelvoitteen asettamisessa).

Mikäli työnhakija puolestaan haluaa siirtyä työstä toiseen työnhakijana ollessaan, TE-toimisto arvioi työstä eroamista toisen työn aloittamisen vuoksi muun muassa sillä perusteella, työllistääkö uusi työ vastaavalla tavalla tai paremmin kuin aikaisempi työ. Tässä voidaan ottaa huomioon ainakin työn odotettavissa oleva kesto, työaika sekä myöhemmät työllistymismahdollisuudet.

Viittasimme edellä työnhakijoiden vaikeuksiin toimia työttömyysturvan edellytysten mukaisesti. Esimerkiksi kielitaidon puute ei kuitenkaan ole työttömyysturvalaissa tarkoitettu "pätevyydeltään verrattavissa" oleva syy kieltäytyä työstä. Mahdollistavatko nykyiset tai muotoutumassa olevat tulkintakäytännöt sen, että seuraamuksia ei aseteta, mikäli on nähtävissä, että hakijalla ei ole ollut riittävää tietoa tai ymmärrystä velvollisuuksistaan työnhakijana? Työttömyysturvalaissa kielitaidon vuoksi varataan mahdollisuus nuorille koulutukseen hakemisvelvollisuuden korvaamisesta muilla toimilla (TTL 2 luku 14 §). Samoin nuorilla kielitaito muodostaa pätevän syyn jättää hakematta opiskelupaikkaa tai keskeyttää opinnot (2 luku 15 §). Muiden työnhakijoiden osalta kielitaitoa ei laissa erikseen mainita. Vieraskielisen työnhakijan voi olla kielitaitopuutteen vuoksi vaikeaa tai mahdotonta myös hakea oikaisua mahdolliseen epäoikeudenmukaiseksi koettuun seuraamukseen.

Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työtarjousten velvoittavuutta koskeva sääntely hieman muuttuu. TE-toimiston tai kuntakokeilun antama työtarjous on velvoittava vasta, kun työnhaku on kestänyt 6 kuukautta ja työnhakijalle on järjestetty työnhakukeskustelu. Mallissa työtarjous ei ole velvoittava, mikäli työnhakija täyttää määrällisen työnhakuvuorotteen: hänen tulisi hakea neljää työnhakumahdollisuutta kuukauden tarkastelujaksolla (mikäli kyseistä määrällistä työnhakuvuorotetta ei alenneta muista syistä), sekä raportoida kyseisistä hauista. Vielä ennen mallin voimaantuloa velvoittavuus vaikuttaa ohjaavan joidenkin TE-asiantuntijoiden työtä, sillä osa heistä ei tarjoa asiakkaille osa-aikatyötä mahdollisten seuraamusten vuoksi.

Tulkinnallisten tilanteiden ratkaisujen on tarkoitus yhdenmukaistaa, kun harkintaa vaativat työvoimapolitiittiset lausunnot on keskitetty Uudellemaalle 1.10.2021 lukien (TEM/2021/115). Keskittämisellä pyritään turvaamaan soveltamis- ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuus. Asiakkaalle koituvien seuraamusten kohdalla työvoimapolitiittisten lausuntojen keskittäminen Uudellemaalle yhdenmukaistaa ratkaisu- ja soveltamiskäytäntöjä. Näitä käytäntöjä voitaneen edelleen arvioida tilanteissa, joissa työnhakija-asiakkaille ei ole ollut suoraan lakiin perustuvaa syytä kieltäytyä osa-aikaisesta tai tilapäisestä työstä. Seuraamusten pelko lisää kokemusta byrokraloukusta. Vaikka nykyinen lainsäädäntö periaatteessa huomioi useita eri tilanteita, karenssisääntöjen soveltamista on edelleen hankala ennakoida.

### ***Pohjoismainen työvoimapalvelumalli (voimaan 2.5.2022)***

- Työnhakijan palveluprosessin tehostaminen ja yksilöllistäminen työhaun kaikissa vaiheissa: työnhaku nopeasti käyntiin – alkuhaastattelu 5 arkipäivän kuluessa työhaun käynnistymisestä, työnhakijan tapaamiset TE-toimiston tai kunnan virkailijan kanssa 2 viikon välein (3 ensimmäisen työnhakukuukauden aikana); tiivis palvelujakso aina 6 kuukauden työttömyyden jälkeen
- Henkilökohtainen työllistymissuunnitelma työhaun alussa: sovitaan työnhakua tukevista palveluista ja haettavien työmahdollisuuksien määrästä (0–4 kuukaudessa); 4 työtilaisuutta pääsääntö, josta voidaan poiketa alaspäin.
- Omatoiminen työnhaku: työttömyysetuutta hakevan työnhakijan yleinen velvollisuus hakea työtä; uutena piirteenä määrällinen velvoite (0–4 kuukaudessa); työhausta raportointi pääsääntöisesti verkon välityksellä.
- Osa-aikaista työtä tekevien ja työaikaa lyhentämällä lomautettujen työnhakijoiden työnhakuvelvollisuus: yhden työmahdollisuuden hakeminen 3 kuukauden tarkastelujakson aikana. Työnhakukeskustelut 3 kk välein.
- Työtarjousten rooli: jatkossakin voidaan tehdä nykyisenkaltaisia työtarjouksia; eivät ole velvoittavia työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä ensimmäisen 6 kuukauden aikana, sen jälkeen muuttuvat velvoittaviksi pl. jos haettu sovittua määrää työmahdollisuuksia kyseisellä työnhakuvelvollisuuden tarkastelujaksolla.
- Työtarjoukset osa-aikatyötä tekeville eivät ole enää velvoittavia. Velvoittavuudella ei pitäisi olla vaikutusta työtarjousten tekoon.
- Työttömyysturvaan liittyviä seuraamuksia esim. karensseja kohtuullistetaan. Ensimmäisestä unohduksesta tai laiminlyönnistä seuraa muistutus. Vasta menettelyn toistuessa asetetaan karenssi. Kahden karenssin jälkeen oikeus työttömyysetuuteen voidaan katkaista, mikäli työvoimapolitiittisesti moitittava menettely jatkuu. Henkilölle asetetaan tällöin työssäolovelvoite.

Korvauksettomia määräaikoja koskeva karensijärjestelmä on työnhakijan kannalta hankalasti ennakoitava ja se aiheuttaa myös työvoimahallinnolle hallinnollista työtä, jota koi-  
tuu työtarjousten hakemisen ja irtisanoutumisten seurannasta. Työnhakijan työttömyys-  
turvan kannalta on aikaisemmin havaittu, että karensit kasautuvat samoille ihmisille ja  
usein henkilöt siirtyvät karensin myötä työttömyysetuudelta toimeentulotuelle eivätkä  
työllisiksi (ks. Lehto 2000). Kun Pohjoismainen työvoimapalvelumalli astuu voimaan, työt-  
tömien työnhakijoiden aiempaa useammin tapahtuva kontaktointi todennäköisesti lisää  
myös karensien määrää, kuten aiempien vastaavien muutosten kohdalla on tapahtunut:  
Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportin (2022, 22) mukaan ”palveluiden lisääntyessä myös  
sanktiomäärillä on tapana kasvaa. Työtarjouksista kieltäytymisestä annettavat sanktiot läh-  
tivät kasvuun vuonna 2014, kun työtarjousten käyttöä lähdettiin lisäämään Ely-keskus-  
ten tulohajauksen kautta, ja toisaalta työllistymissuunnitelmaan liittyvät sanktiot lähtivät  
nousuun vuonna 2017 määräaikaishaastatteluja koskevan uudistuksen jälkeen”. Kyseisessä  
raportissa tarkastelluista, vuonna 2019 annetuista niin kutsutuista sanktiolausunnoista  
eniten (23 % kaikista, yli 18 000) annettiin ”toistuvan moitittavan menettelyn” perusteella.  
Halmetojan ja Korpelan (2020) tarkastelussa määräaikaishaastatteluiden käyttöönoton  
jälkeen eniten lisääntyivät lausunnot, jotka perustuivat ilman pätevää syytä suunnitel-  
man noudattamatta jättämiseen. Lisäksi ”puolet karensilausunnon saajista sai perustoi-  
meentulotukea sekä ennen että karensiajankohdan jälkeen” (Halmetoja & Korpela 2020).  
On myös havaittu, että perustoimeentulotuen Kela-siirto, joka toteutettiin vuonna 2017,  
lisäsi niiden työttömien työnhakijoiden määrää, jotka pärjäävät TE-palveluissa heikosti  
(Halmetoja & Rintala 2020). Lisääntymistä selittää se, että Kela edellyttää, toisin kuin kaikki  
aiemmin toimeentulotukea toimeenpanneet kunnat, toimeentulotukiasiakkailta voimas-  
saolevaa työnhakua toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Mikäli henkilö siir-  
tyy karensin saatuaan työttömyysetuudelta toimeentulotuelle, hänen taloudelliset kan-  
nustimensa työllistyä myös hieman heikkenevät, koska perustoimeentulotuen suojaosa on  
matalampi kuin työttömyysetuuden. Samalla työttömänä tai työvoiman ulkopuolella olon  
pitkittyminen lisää näiden henkilöiden syrjäytymisriskiä. Kuten Anne Määttä osoitti väitös-  
kirjassaan (2012), etuus- ja palvelujärjestelmä voi siis synnyttää väliinputoamista ja sillä voi  
olla poiskäännäyttäviä vaikutuksia palvelunsaajan kannalta.

Mitä tulee mahdollisiin Pohjoismaisen työvoimapalvelun työllisyysvaikutuksiin, Valtaka-  
rin ryhmän (2019) havaintojen perusteella voi odottaa, että tehostuvat haastattelut kyt-  
keytyvät palveluihin ohjautumiseen ja näin kontribuovat etenkin aktivointiasteeseen.  
Vuoden 2017 määräaikaishaastatteluiden arvioinnissa havaittiin, että haastattelut kyt-  
keytyivät viiveellä vähäisiin työllistymisvaikutuksiin: vertailuryhmiin perustuvan analyys-  
in ”määräaikaishaastatteluilta on lievä myönteinen vaikutus asiakkaiden työllistymiseen  
yleisille työmarkkinoille ja tämä alkaa näkyä, kun henkilön työttömyys ylittää puoli vuotta.  
– – [M]ääräaikaishaastattelukäytäntöjen muutoksen välittömät vaikutukset työllistymi-  
seen ovat vähäisiä ja vaikutukset syntyvät pääosin tehokkaamman palveluun ohjautu-  
misen kautta.” (Emt., 88.) Kuitenkin ”hyöty julkiselle taloudelle syntyy – – pitkäkestoisista

vaikutuksista palveluihin osallistuneiden työuran aikana. Tehostuneella palvelunohjauksella on vaikutuksia myös julkisen talouden kulujen ulkopuolella. Tehostuneen palveluihin ohjauksen myötä yritykset saavat nopeammin tarvitsemaansa työvoimaa. – – Vaikutuksia on myös työllistyneiden työnhakijoiden hyvinvointiin, jota on vaikea mitata taloudellisesti.” (Emt., 88.)

Pohjoismaisen työvoimapolitiikan riski kytkeytyy siis etenkin lisääntyviin sanktio- ja lausuntoihin. Niiden saajilla työttömyys saattaa tavoitteiden vastaisesti pidentyä. Simo Ahon (2019, 108) tiivistyksen mukaan ”erityisesti heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin kohdistetut sanktiot ovat tehottomia työllistymisen edistämiseksi”. Sanktiot heikentävät toimeentuloa ja voivat heikentää saajiensa hyvinvointia. Riskit liittyvät kuitenkin myös palveluihin, mikäli sanktiot seuraavat tilanteita, joissa henkilöiden palvelutarpeeseen ei ole kyetty vastaamaan tai heidät on ohjattu toiveiden tai työkyvyn kannalta epämotivoivaan palveluun. Työllistymistä todennäköisemmin henkilöt voivat ohjautua työvoiman ulkopuolelle. (Sosiaaliturvakomitea 2022, 39–40, 50–52).

Sanktiojärjestelmää perustellaan sen uhka- tai pelotevaikutuksella, toisin sanoen työnhakijoiden pelko korvauksettoman määrärajan asettamisesta ehkäisee ”työvoimapolitisesti moitittavaa menettelyä”. Näyttöä uhkan työllisyysvaikutuksista on jonkin verran (Busk 2016; Kyyrä ym. 2019a; 2019b; Lombardi 2019). Toisaalta taloudellisten pakotteiden ohjaavia vaikutuksia on myös kyseenalaistettu. Työmarkkinatukioikeuteen liittyvän ammatilliseen koulutukseen hakeutumisen velvoitteen osalta on aikaisemmin havaittu olevan varsin yleistä, että nuori jättää hakematta koulutukseen ja saa sanktion (Aho ym. 2012). Samoin alle 25-vuotiaisiin toimeentuloasiakkaisiin kohdistuva perusosan alentamisen uhka ei ole sosiaaliohjelmien mukaan motivoinut nuoria hakeutumaan koulutukseen (Palola ym. 2012). Nuorten esteet hakeutua koulutukseen ovat moninaisia ja ne liittyvät niin työkykyyn, terveyteen kuin yksilölliseen elämäntilanteeseenkin.

Satunnaistettuun kenttäkoeasetelmaan perustunut vuosina 2017–2018 toteutettu perustulokokeilu tuotti myös lisätietoa työttömille asetettujen velvoitteiden uhkavaikutuksista. Suurimmalla osalla kokeilun kohdejoukosta oli takanaan pitkä työttömyyshistoria ja he olivat osallistuneet useisiin aktiivitoimiin ilman merkittäviä työllisyystuloksia. Vastikkeeton perustulo vastasi suuruudeltaan peruspäivärahan tai työmarkkinatuen nettomäärää. Perustulo olisi mahdollistanut saajiensa irtautumisen työttömyysturvajärjestelmästä sekä siihen liittyvästä valvonnasta ja aktivoinnista. Tästä huolimatta oli varsin yleistä, että perustulon saajat jatkoivat työttömyysetuuksien käyttöä, eikä heidän osallistuminen erillisiin aktivointitoimenpiteisiin poikennut juurikaan vertailuryhmästä. Työttömyysturvajärjestelmän piiriin kuulumisen mahdollisti lapsikorotusten ja aktivointiajan korotusosien saamisen, jotka loivat pieniä taloudellisia kannustimia. Työryhmän mukaan erityisesti lapsettomien perustulon saajien laajamittainen työttömyysturvan käyttö ja osallistuminen aktiivitoimenpiteisiin kuitenkin osoittaa, että työttömyysturvan velvoittavuus ja

työvoimapolitiittisten toimenpiteiden uhkavaikutukset eivät kovin merkittävästi vaikuttaneet ainakaan perustulokokeilun kohdejoukon aktiivisuuteen. (Hämäläinen ym. 2020.) Pienimuotoisen työn kannalta merkittävää oli perustulon saajien haastatteluihin perustuen se, että he eivät kokeneet ”tarvetta niin tarkkaan miettiä, millaista työtä kannattaa hakea ja ottaa vastaan, milloin työn voi aloittaa tai miten pitkäksi aikaa työllistyy. Tämä turva liitetään erityisesti osa-aikaisiin ja nollatuntisopimuksilla tehtyihin töihin, joissa palkkatulot ovat vaihtelevia ja tehtyjen töiden välillä voi olla katkoksia.” (Blomberg ym. 2020, 115.)

Korvauksettomien määräaikojen asettaminen on ongelmallisempaa niillä työnhakijoilla, joille tarjotaan tai jotka ovat työnhaun aikana osa-aikaisessa tai tilapäisessä työssä, koska näihin työnteon muotoihin liittyy useammin vaihtelevia ja tulkinnallisia tilanteita työnteon ja etuuksien kannalta. Uhkavaikutukset voivat ehkäistä työnhakijoita hakemasta tai ottamasta vastaan muuta kuin kokoaikaista työtä etenkin, mikäli tarjolla oleva työ ei erityisesti vastaa työnhakijan toiveita tulevalta työltä. TE-asiantuntijoiden kyselyvastausten perusteella myös työtarjouksia jää tekemättä, jotta työnhakijalle ei aiheutuisi seurauksia ja jotta TE-palveluissa ei aiheutuisi seurantarvetta tarjotuista osa-aika- ja tilapäistyösuhteista. Siksi pohdimme, voiko seuraamusjärjestelmällä itsellään olla työn tarjoamista ja hakemista vähentäviä, epätarkoituksenmukaisia seurauksia. Pitkään työmarkkinoiden aktiivitoimia tutkineen Simo Ahon<sup>8</sup> mukaan ”Suomessa ei ole tehty varsinaista seurantatutkimusta karenssin saaneiden myöhemmästä työmarkkinaurasta, joten tätä dynamiikkaa ei nykyisellään tunneta”. Huomioiden myös edellä esitetyt huomiot siitä, etteivät karenssit ole tehokkaita muuttamaan niiden toimintaa, jotka sellaisen saavat, vaan saattavat kytkeytyä pikemminkin heikkenevään kiinnittymiseen TE-palveluihin, ehdotamme, että karenssijärjestelmästä käynnistettäisiin arviointitutkimus. Siinä tulisi tutkia karenssien vaikutuksia etenkin niitä saaneiden henkilöiden työurien, tulevan sosiaaliturvan käytön ja hyvinvoinnin kannalta sekä arvioida järjestelmän aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia suhteessa sillä saavutettuihin työllisyysvaikutuksiin.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli vähentää 2.5.2022 lukien työtarjousten velvoitavuutta tilanteissa, joissa työnhakija on täyttänyt määrällisen työnhakuveloitteensa. Karenssien osalta osalta lievennykset liittyvät niiden lyhentämiseen. Mikäli sanktiojärjestelmään voitaisiin lisätä työnhakijan kannalta ennakoitavuutta yksinkertaistamalla sitä tavalla tai toisella edelleen, pienimuotoisiin töihin tarttuminen voisi olla työnhakijalle ja niiden tarjoaminen TE-asiantuntijalle nykyistä houkuttelevampaa.

8 Sähköpostikeskustelu Simo Ahon kanssa 10.12.2021.



## 5.2.2 Asiantuntijat kokevat marginaalisten työsuhteiden kuormittavan TE-järjestelmää

Työtarjousten tekemistä osa-aikatyöhön estävät myös tarjolla olevien työsuhteiden piirteet sekä kaikkein lyhyimpien työsuhteiden aiheuttama kuormitus asiakkaan tilanteen seurannassa. Erittelemme näitä näkökulmia seuraavaksi. Asiantuntijoiden vastauksissa toistui työvoiman käyttötapojen muutos, mikä välittyy asiakastyöhön puntarointina tarjottavan työn ehdoista. Tällöin kyse ei ole asiakkaan elämäntilanteesta, vaan siitä, että koko-aikaista tai vakituista työtä ei ole tarjottavaksi:

*“Lapissa työtä ei voi liiemmästi valita. Lapissa myös tehdään paljon osa-aikatyötä matkailun alalla, joten sesonkien vuoksi työttömänä olevat ovat osa-aikatyöhön tottuneet.” “Tilapäisiä töitä tarjotaan sen mukaan mikä kausi on menossa.” “Kaupan alan haasteet ei ole työhallinnon ratkaistavissa, esim. 0-tuntisopimukset.” (TE-asiantuntijat.)*

Samaan aikaan asiantuntijat kuitenkin pohtivat, miten työvoimahallinnon tulisi suhtautua joidenkin toimialojen tapaan käyttää joustavaa työvoimaa. *“Nykyään työ alkaa olla aika-moista ”silppua” monella asiakkaalla. Moni tekee useampaa työtä samaan aikaan, että saisi tunteja täyteen.” (TE-asiantuntija.)* Hankalia työn tarjoamisen kannalta ovat työt, jotka sisältävät sekä osa- että määräaikaisia piirteitä. Näitä ovat nollatunti- ja vuokratyö: *“tiettyillä aloilla osa-aikaiset työsuhteet, keikkatyö, nollatuntisopimukset ovat hyvin tyypillisiä. Vakituista kokoaikatyötä ei välttämättä ole edes tarjolla. Tulisiko näille asiakkaille ehdottaa alanvaihdosta?” (TE-asiantuntija.)* Kyselyvastauksissa tuli ilmi jonkin verran asiantuntijoiden pohdintoja siitä, onko työvoimahallinnon tarkoituksenmukaista suunnata työnvälityksen resursseja töihin, joiden ehdot saattavat olla työnhakijan kannalta kehnot.

Monet asiantuntijat myös pohtivat, onko tarjolla olevan työn tarjoama toimeentulo riittävää. Kun osa-aikatyö yleistyy, on katsottu tarkoituksenmukaisesti, että kokoaikatyötä hakevan työnhakijan on mahdollista saada osa-aikatyössä ollessaan soviteltua etuutta. Kuitenkin Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019, 12) kommentoi työllisyyden laatua vuoden 2019 raportissaan kehittämällä tarkkailemaan *“työllisyyden kasvun laatua fiskaalisesta näkökulmasta. Työllisyyden kasvun fiskaalinen hyöty vähenee, jos esimerkiksi työllisyyden kasvu keskittyy osa-aikaisuuden kasvuun”.*

Myös yrittäjämäisen työn teettäminen kuormittaa työvoimahallintoa: *“Oman lisänsä tuovat erilaiset laskutuspalvelut, apurahat, osuuskuntatyöt jne. Näiden välillä on toisinaan suuriakin eroja, koska toisinaan asiakas saatetaan tulkita yrittäjäksi.” (TE-asiantuntija.)* Yrittäjämäisen työn kohdalla työnhakijoilla ei ole oikeutta soviteltuihin etuuksiin, mikäli heidät katsotaan kokoaikaisiksi yrittäjiksi. Yrittäjiksi tulkittavilla arvioidaan yritystoiminnan pää- vs. sivutoimisuutta. Palaamme tähän kysymykseen myöhemmin.

Marginaalisista työsuhteista aiheutuu työvoimahallinnossa paljon työtä. Kyselyvastauksissa oli toistuvia mainintoja niin sanotuista nollatuntisopimuksista, toisin sanoen vaihtelevan työajan sopimuksista, jotka ovat aiheuttaneet puntarointia työvoimahallinnossa. Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL 916/2012 1 luku 3 §) henkilö on työtön, mikäli hän ”ei ole työsuhteessa, ellei – – hänen säännöllinen viikoittainen työskentely-aikansa ole alle neljä tuntia viikossa taikka hänen vaihtelevaa työaikaa koskevassa työsuopimuksessaan taattu vähimmäistyöaikansa ole alle neljä tuntia viikossa”. Näin ollen nollatuntisopimuksella työskentelevät ovat työttömiä, koska työsuopimuksessa sovittu vähimmäistuntimäärä on alle neljä tuntia viikossa, riippumatta toteutuneesta työajasta (HE 167/2021 vp.). Tämä vastikään tehty muutos on osavastaus seuraavaan TE-asiantuntijan kuvaamaan ongelmaan:

*”JTYPL:n mukaan työssä oleva on 4 h tai enemmän viikossa työskentelevä. Linjaus, että 0-tuntisopparilla olevat ovat työssäolevia työtilanteestaan (työttömyydestään) huolimatta on jäätävä näiden asiakkaiden kannalta. Miten heitä kuulusi palvella, jos kuitenkin katsotaan että eivät ole työttömiä.”* (TE-asiantuntija.)

Sitaatti osoittaa työnvälityspalvelua tarjottavan nyt useammin kokonaan työttömille kuin jo työssä oleville työnhakijoille. Kyseessä voi olla yksittäisen toimiston linjaus. Samalla sitaatti osoittaa, että tulkintaan työttömästä ja heille tarjottavista palveluista vaikuttaa myös se, mitä URA-järjestelmään kirjataan. Keskustelemme kirjauskäytännöistä luvussa 5.3.1.

Työvoimahallintoa ja sosiaaliturvaa kuormittavatkin nyt etenkin osa-aikatyön eri muodoista aiheutuvat selvittelyt. Niiltä ei voida kokonaan välttyä, koska esimerkiksi Lapin ja Etelä-Savon turismissa on ja tulee olemaan kausitöitä myös jatkossa. Toisaalta vaikkapa isot kesätapahtumat aiheuttavat hetkittäisen, tilapäisen työvoiman tarpeen. Kuitenkin kaupan, opetuksen ja sosiaali- ja terveysaloilla työtä teetetään jatkuvasti osa-aikaisesti, mitä ei ole työehtosopimusten sääntelyllä välttämättä rajattu riittävästi. Työn teettämistä ohjaava vaihtoehto voisi olla suositella työnvälitykseen otettavia työpaikkoja ilmoittaville työnantajille, että työt esimerkiksi täyttäisivät palkansaajan työssäoloehtoon luettavan työn ehdot. Suositamisen tavoitteena olisi työttömyysturvajärjestelmän fiskaalisen tasapainon hakeminen ja byrokrania- ja hallinnollisten kustannusten vähentäminen. Työssäolehdon täyttävän työn hakeminen ja vastaanottaminen olisi kannustavaa myös työnhakijoille; toisaalta se voi johtaa päivärahan tarkistamiseen alaspäin.

Pidemmän aikavälin tavoitteena tulisi olla arvioida työvoiman käytön sääntelyä sellaisten työn teettämisen muotojen osalta, joista aiheutuu kuormitusta sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmälle. Samaan aikaan sosiaaliturvauudistuksen valmistelutyössä on käynnissä puntarointi eri osa-aikaisten ja tilapäisten töiden ja etuuksien yhdistämisen tasapainosta jatkossa, ja marginaalisimpien töiden tuottamaa selvittelytarvetta työvoimahallinnossa olisi

mielekäästä arvioida tässä yhteydessä. Hallinnollista työtä voi olla kuitenkin vaikea vähentää. Työnhakijan aloittaessa työn TE-toimisto ratkaisee, onko työnhakija työtön (TTL 2 luku 1 §) eli onko työnhakijan kyseessä oleva työsuhde osa-aikainen vai kokoaikainen. Jos kyseessä on osa-aikatyö, eikä työvoimapolitiittista estettä työttömyysetuuden maksamiselle ole, työttömyysetuuden maksaja ratkaisee, täytyvätkö työnhakijan kohdalla TTL:n 4. luvun eli sovitellun työttömyysetuuden saamisen edellytykset, sekä antaa tästä päätöksen työnhakijalle. Työttömyysetuuden maksaja puolestaan selvittää ja ratkaisee sovitellun etuuden työaika ja palkkaa koskevien edellytysten täyttymisen. TE-toimistossa työnhakijan tilanne selvitetään uudelleen, mikäli hänen olosuhteissaan tapahtuu muutos. Muutosten selvittäminen työvoimapolitiittista lausuntoa varten on tärkeää, jotta työnhakijalle ei makseta etuuksia perusteetta ja jotta hänelle ei aiheudu niiden takaisinperintää.

### 5.2.3 TE-asiantuntijat asennevaikuttajina

Kaikki työnhakijat eivät ole joko kiinnostuneet hakeutumaan osa-aikatoihin tai heiltä puuttuu ymmärrystä siitä, miten heidän kannattaisi pyrkiä parantamaan omaa työmarkkina-asemaansa. Aineiston perusteella TE-asiantuntijat pyrkivät vaikuttamaan näihin asenteisiin ja lisäämään työnhakijoiden tietoisuutta epätyypillisten työsuhteiden tarjoamista mahdollisuuksista:

*“Osa perustelee, että ei etsi kuin kokoaikatyötä. Tällöin asiakkaan kanssa käydään läpi työttömän työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet ja kerrotaan siitä, kuinka työmarkkinat ovat myös muuttuneet; kokoaikatyötä ei ole enää tarjolla samassa mittakaavassa kuin esim. 10 vuotta sitten.” “Olen työskennellyt nuorten palveluissa vuodesta 2013 alkaen ja suunnitelmia laadittaessa en ole tiedustellut mahdollisuutta tehdä osa-aika/keikkatöitä vaan kertonut, että työnhakijan velvollisuus on ottaa myös niitä vastaan ja kertonut nuorille siitä, kuinka paljon mahdollisuuksia ne voivat tuoda työllistymisen osalta. Viimeiset kolme vuotta olen tehnyt kehitystyötä Ohjaamo-ympäristössä ja yksi keskeinen osa sitä on ollut nuorten työllistymisen edistäminen sekä eri vaihtoehtojen esille tuominen entistä paremmin.” (TE-asiantuntijoita.)*

Vaikka työttömyysturvan saajan on haettava kokoaikatyötä, työnhakija on velvollinen ottamaan vastaan myös muuta tarjottua työtä. Näin TE-asiantuntijat työssään myös asiakkaita ohjaavat. Moni asiantuntija sanoittaa työnhakijalle, miksi osa-aikatyön vastaanottaminen on tärkeää: *“Kerron myös mahdollisuuksista, mitä asiakas menettää. Kieltäytymällä esim. vuokratyöstä asiakas voi kieltäytyä kymmenistä työnantajista, jotka ovat henkilöstövuokrauksen yrityksen takana.”* (TE-asiantuntija.) Työnhakijoita muistutetaan myös siitä, että työnantajat saattavat tarjota osa-aikatyöntekijöilleen aikaa myöten enemmän työtä:

*"Monet eivät ymmärrä sitä että osa-aikaiselle todennäköisemmin tarjotaan yrityksessä lisätunteja kun että otetaan ulkopuolelta yhtäkkiä uusi työntekijä kokoaikaiseksi." "Olen huomannut, että omien asiakkaideni kohdalla osa-aikaiset ja tilapäistyöt johtavat usein työsuhteen vakinaistumiseen ja työtuntien lisääntymiseen jo kyseissä osa-aika-/tilapäistyössä. Myös asiakkaiden osaamisen ja työnhakuvalmiuksien kehittäminen osa-aika-/tilapäistyön ohessa parantavat asiakkaan mahdollisuuksia saada lisätyötunteja/pysyvämpi työsuhde nykyisessä tai uudessa työpaikassa." (TE-asiantuntijoita.)*

Osa-aikatyöt ovat näistä näkökulmista tarkasteltuina siltoja vakaampiin työsuhteisiin. Ne myös kartuttavat työnhakijoiden taitoja. Etenkin, kun työnhakija on vasta astumassa työmarkkinoille tai uuteen ammattiin, ja kun hänen työkyvyssään ei ole ongelmia, asiantuntijat pyrkivät aktiivisesti lisäämään työnhakijoiden valmiuksia ymmärtää, miten tärkeää työ on. Asennetyöskentely edellyttää aikaa ja aika puolestaan mahdollistaa sen, että asiakas saadaan motivoitumaan ja orientoitumaan työhön:

*"Asiakkaiden kanssa pitäisi pystyä tekemään muutostyöskentelyä. Jos työllistymisen esteenä on jokin ajatus tms niin sen työstämiselle tulisi olla aikaa. Asiakkaan pitää olla itse motivoitunut ja halukas muutokseen. Pakolla ja velvoitteilla emme saa työpaikalle innostunutta tekijää." (TE-asiantuntija.)*

Asiantuntijat kuvasivat myös asiakasryhmäkohtaisia eroja siinä, millaisiin töihin työnhakijat mielellään hakeutuvat. Esimerkiksi halukkuuteen vuokratöiden vastaanottamiseen saattaa vaikuttaa työnhakijan ikä: *"Vuokrafirmojen tarjontaa nuoret työnhakijat käyttävät melko sujuvasti, he pitävät siitä että saavat itse päättää koska ottavat työtä vastaan ja kuinka kauan siinä työssä haluavat olla. Mitä vanhemmista työnhakijoista on kyse, on vakituisen, kokoaikaisen työsuhteen saaminen tärkeää." (TE-asiantuntija.)* Myös aiemalla työllä hankittu ansiosidonnainen turva voi vaikuttaa joidenkin asiakkaiden halukkuuteen ottaa työtä vastaan. Kyseistä ongelmaa ei kuitenkaan raportoitu kuin yksittäisissä asiantuntijavastauksissa.

Erilaisten töiden vastaanottamisen epämieluisuuden vähentämiseksi asiantuntijat kertoivat arkisesta ja hyvästä yhteistyöstä työnantajien ja esimerkiksi rekrytointiyriyten kanssa. Yhteistyössä on järjestetty muun muassa rekrytointikampanjoita, joilla asiakkaiden ennakkoluuloja pyritään lieventämään: *"Ennemminkin henkilöstövuokrausyrityksiä kohtaan on ennakkoluuloja. Näitä yrityksiä joutuu hieman markkinoimaan työllistäjinä." (TE-asiantuntija.)* Toinen TE-asiantuntija kertoo järjestäneensä *"erilaisia infotilaisuuksia osa-aikatyöstä, henkilöstövuokrauksesta sekä rakentanut Myytinmurtajat-sarjan näiden aiheiden tueksi." Työnantajayhteistyö, rekrytointitorit ja infotilaisuudet ovatkin merkittäviä keinoja, joilla TE-palvelut voivat madaltaa työnhakijoiden kynnyksiä osa-aikaiseen ja tilapäiseen työhön.*

## 5.2.4 Etuusjärjestelmän piirteitä joudutaan selventämään työnhakijoille

Asiantuntijoiden vastauksissa yhtäältä harmiteltiin sitä, ettei osa-aikaisen työn vastaanottaminen ole aina työnhakijalle taloudellisesti kannattavaa, mutta toisaalta myös tunnustettiin soviteltujen etuuksien anteliaisuus. Yhdistävä tekijä on se, etteivät työnhakija-asiakkaat tunne etuusjärjestelmän piirteitä riittävästi, mikä käy ilmi myös työnhakijoiden vastauksissa luvussa 4.1. Useimmat asiantuntijat viittasivat myös työnhakijoiden tietopuutteisiin mitä tulee tulorekisteriin, soviteltuihin työttömyysetuuksiin sekä maksatuksen maksuperusteisuuteen, joka vähentää nykyisellään maksuviiveitä. Asiantuntijoiden mukaan tietopuutteista seuraa, että työnhakija-asiakkaat saattavat epäröidä osa-aikatyöhön tarttumista sen sosiaaliturvaan vaikuttavien muutosten vuoksi. Työnhakijoiden kyky pärjätä sosiaaliturvaan liittyvän byrokratian kanssa vaihtelee. Useat *”asiakkaat eivät edelleenkään tiedä tulorekisteristä riittävästi, eivätkä suojaosasta. Osalla on harhaluulo, että menettää kaikki tuet menemällä osa-aikatoihin.”* (TE-asiantuntija.)

Osa-aikaiseen ja tilapäistöiden tekemisen vaikutukset sosiaalietuuksien määrään ja maksuaikatauluihin tunnetaan heikosti erityisesti niissä tilanteissa, joissa työnhakija tai hänen kotitaloutensa on oikeutettu useampaan eri etuuteen. Asiantuntijat täsmentävät näitä vaikeaselkoisia tilanteita seuraavasti:

*”Matalapalkka-aloilla ja tuilla on liian pieni ero (eroa ei välttämättä ole ollenkaan tai erotus voi olla myös miinusmerkkinen).”* *”Ansiotason menetys +- nolla tulos vrt. työttömyysturvaan taikka muihin saamiinsa etuuksiin mm. asumistuki, toimeentulotuki jne. tahi työttömän velkasaneerausohjelman joustot jne.”* (TE-asiantuntijoita.)

Kuvatut osa-aikaisen tai tilapäisen työn heikot taloudelliset kannustimet koskevat etenkin perus- ja viimesijaisen turvan varassa olevia asiakkaita. Luvussa 4.1. käsitelimme, kuinka työnhakijoiden on haastavaa selvittää työn teon vaikutuksia sosiaaliturvaan erityisesti tilanteissa, joissa työnhakija on oikeutettu useampaan etuuteen. Etuuksien päällekkäisyys aiheuttaa sekä kannustin-, byrokratia- että informaatioloukkuja erityisesti siksi, että tulot vähentävät sekä työttömyysturvaa että asumistukea. Lisäksi niiden tarkastusvälit vaihtelevat, mikä voi vaikeuttaa asian hahmottamista etuudensaajan näkökulmasta. Sovitellut etuudet tukevat suoraviivaisemmin osa-aikaisen työn vastaanottamista tilanteissa, joissa tarvetta muulle sosiaaliturvalle ei ole.

Oma lukunsa ovat velkaongelmat. Vastikään on arvioitu keinoja parantaa ulosotossa olevien henkilöiden kannustimia ottaa työtä vastaan ulosoton aikana. Progressiivisuuden lisääminen ulosoton aikana työstä käteen jääviin tuloihin vaikutti potentiaaliselta keinolta lisätä ulosotossa olevien henkilöiden työhönohallitumista ja hyvinvointia. (Isotalo ym. 2021.) Ulosottokaareen on myös vastikään lisätty pitkäaikaistyöttömille mahdollisuus hakea palkan ulosmittauksen lykkäystä, jotta työnteko olisi kannustavampaa

ulosottovelallisille. VTV:n tarkastuksessa (2021 a) kuitenkin havaittiin, että lykkäyshakemuksia hylätään yhteismitattoman lainsäädännön, hakijoille epäselvien kriteerien ja ulosotossa huomioitavien tulojen arvioinnin vaikeuksien vuoksi (emt., 6). Tarkastuksen suosituksia arvioitaneen jatkovalmistelussa. Mahdollisuudesta hakea lykkäystä tulisi myös tiedottaa pitkäaikaistyöttömiä työnhakijoita ja heitä palvelevia TE-asiantuntijoita, mikäli näin ei ole tehty.

Työnhakijoiden tietopuutteiden korjaaminen sitoo asiantuntijoiden palveluaikaa. Edellytyksenä myös on, että asiantuntijoilla on ajantasainen asiantuntemus eri etuuksien käyttäytymisestä. Asiantuntijoiden tehtävänä on ohjata asiakasta asioimaan etuuden maksajan suuntaan sosiaaliturva-asioiden yksityiskohdissa, mutta osa-aika- ja tilapäistöiden tekemiseen työnhaun yhteydessä liittyy TE-palveluiden kannalta väistämättä asiakkaan tiedotus- ja konsultointitarvetta: *“Monille joutuu selittämään kuinka järjestelmä toimii, vaikka emme maksajia olekaan. Juuri tätä kuinka soviteltu työttömyysturva maksetaan, mikä on suojaosa, ja mikäli työ ylittää suojaosan, minkä verran tämä vaikuttaa työttömyysturvaan.”* (TE-asiantuntija.) Samaan aikaan asiantuntijan voi olla vaikea ymmärtää itse työn piirteitä: *“Käytännön virkatyössä on lopulta aika huonosti selvillä se, mitä nämä erilaiset osa-aikaisen työn sopimusmuodot käytännössä tarkoittavat ja miten vaikuttavat esim. henkilön työllisyyskoodiin tai työttömyysetuuden saamiseen”* (TE-asiantuntija). Tässä tietopuute laajenee marginaalisen työn piirteistä etuusvaikutuksiin ja myös siihen, miten työnhakija saa jatkossa palvelua TE-toimistossa, kun URA-järjestelmään tehdään kirjaus työnteosta.

Tietopuutteita paikkaamalla asiantuntijat suoraan edistävät osa-aikaisten tai tilapäisten töiden vastaanottamista. Jos työnhakijat eivät kykene ennakoimaan ja selventämään työtulojen vaikutuksia etuuksiinsa tarpeeksi tarkasti, tietämättömyys voi estää työn vastaanottamisen. Sosiaaliturvajärjestelmän nykyisten piirteiden tuntemus ja parannukset ovatkin myös asiantuntijoiden valttikortti palvelutilanteessa:

*“On henkilöitä, jotka eivät halua tukiensa kanssa mitään ongelmia ja kokevat ns. suojaosan olevan liian pieni, että lähtisivät keikkatöihin. Tämän jälkimmäisen ryhmän kohdalla olen kehottanut esim. tutustumaan Kelan laskureihin ja arvioimaan onko asia ihan niin kuin pelkäävät tulojen suhteen, ja selvittämään myös tulorekisterin hyödyt omalla kohdallaan.”*  
*“Kun on kertonut tästä uudistuksesta, niin ovat suhtautuneet keikkatyön vastaanottamiseen positiivisemmin.” “Kun asiakkaita tiedottaa ja kertoo, miten asia menee oikeasti, avautuvat myös silmät. Kun tukea haetaan ensimmäisen kerran sovitellusti ja hyvällä ohjeistuksella, madaltuu kynnyks nopeasti ja asiakas näkee sen helppouden.”* (TE-asiantuntijoita.)

Kuten asiantuntija tuo esille, osa-aikatyötä pohtiva työtön työnhakija voi selvittää työnteon vaikutuksia etuuksien määrään Kelan verkkosivuilla olevien laskurien avulla. Aikaisemmin olemme osoittaneet, että työnhakijat kokevat työnteon vaikutusten arvioinnin haastavaksi erityisesti silloin, kun henkilö ja hänen kotitaloutensa ovat oikeutettuja

useampaan etuuteen, joiden tulo- ja perhekäsitteet sekä ansiotulorajat eroavat toisistaan. Näissä tilanteissa Kelan laskurit eivät välttämättä pysty selventämään tulojen vaikutuksia etuuksiin riittävästi, koska jokaiselle etuudelle on laskurit erikseen ja ne eivät hahmota kotitalouden tulonmuodostusta kokonaisuudessaan. Laskurien käyttäjä on myös itse vastuussa tietojen syöttämisestä ja niiden oikeellisuudesta. Työnteon vaikutusten laskeminen voi näin ollen muodostua varsin monimutkaiseksi ja työlääksi toimenpiteeksi, eikä työnhakijan ole helppo saavuttaa varmuutta siitä, tulevatko laskelmat vastaamaan etuudenmaksajan lopullista päätöstä.

Useampi asiantuntija ja työnhakija toivookin, että työnteon vaikutukset sosiaaliturvaan olisivat selkeämmin hahmotettavissa. Eräs työnhakija ehdotti, että Kelan tulisi kehittää sähköisiä palveluitaan ja laskureitaan niin, että järjestelmä tarjoaisi automaattisesti tarkan arvion siitä, *”miten paljon mihinkin henkilökohtaiseen tukeen vaikuttaa, jos hankii lisätyötunteja/tuloja.”* Työnhakijan mukaan *”joskus tuntimäärä vaikuttaa toisiin tukiin tai kertymiin ja rahallinen (lisä)tulo toisiin. Olisi myös hyvä, jos järjestelmä vinkkaa mikäli tulotasolla on oikeus hakea jotain muita (sosiaali)tukia.”* Eri tietojärjestelmiä voitaisiinkin mahdollisuuksien mukaan kehittää suoraan asiakkaan tilanteen ja etuuksien keskinäiset kytkökset paremmin tunnistaviksi. Haasteellista eri etuudet huomioivan laskurin kehittämisessä on, että asiakas ei välttämättä ymmärrä laskurin antamia tietoja vain suuntaa antavaksi arvioksi tulevasta päätöksestä.

Palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämisen yleisistä periaatteista ja seurauksista tulisi myös tiedottaa nykyistä paremmin: *”Mielestäni tätä voisi kuitenkin kampanjoida enemmänkin vaikka somessa yhdessä maksajien ja työllisyyspalveluiden kanssa/TE-livessä?”* (TE-asiantuntija.) Myös työnhakijat pyysivät parannusta tiedotukseen: *”Tiedottaminen selkeämmäksi. Toisin sanoen kaikki se, mikä vaikuttaa tuloihin pitäisi löytyä yhden yhteydenoton tai saadun kirjeen myötä. Tietoja on vaikea kaivaa esiin, kun ne ovat siroteltuna sinne sun tänne.”* (Työnhakija.)

Tiedotuksessa tulisi kiinnittää huomiota myös sen selkokielisyyteen: *”Tiedottamisen osalta olisi tärkeää, että se tehdään oikealla, helposti ymmärrettävällä kielellä”* (TE-asiantuntija). Tiedotusta tulisi tarkentaa ajatellen etenkin työnhakijoita, joilla voi olla esimerkiksi erilaisia autismin kirjon häiriöitä tai oppimisvaikeuksia (ks. Oivo & Kerätär 2021, 30, 59). Edelleen, tiedotustarve korostuu maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla:

*”Koska asiakkaani ovat maahanmuuttajia, heille on muutenkin vaikea ymmärtää tämän yhteiskunnan toimintaa. Monia Kelan/kassojen tietoja pitäisi kääntää eri kielille, maahanmuuttajat ovat todella väliinpuotoajia tiedon saannissa. – – Asiakkaita pitäisi tiedottaa paremmin, monista asioista voisi olla valtakunnallisia tiedostuskampanjoita ja erityisesti maahanmuuttajille pitäisi saada tietoa heidän omalla äidinkielellä, lähinnä tietenkin maahanmuuttajien pääkielillä.”* (TE-asiantuntija.)

Tiedotusvastuu sosiaaliturvasta on eri etuuksien maksajilla, toisin sanoen Kelalla ja työttömyyskassoilla. Kelan palvelussa kielivalikoima on laaja ja selkokielisyys huomioitu. Samoin TE-palvelut.fi-sivuston ohjeistus on selkeää, mutta pääsivuston kielivalikoima rajoittuu suomeen, ruotsiin ja englantiin. Toimijoiden välinen työnjako on etuuksista tiedotuksessa tavallaan selvä, mutta työnhakija ei tätä välttämättä hahmota. Edelleen, koska etenkin työttömyyskassoja on useita, on todennäköistä, etteivät ne kaikki tiedota yhdenmukaisesti, riittävän tehokkaasti, selkokielisesti ja eri kielillä ajatellen eri työnhakijaryhmien tasapuolista tiedonsaantia. Edellä kuvattu paine tiedotuksesta TE-asiakaspalvelutyössä kytkeytynee tähän ongelmaan. Siksi ehdotamme pohdittavaksi, missä määrin TE-palveluissa voitaisiin jatkossa lisätä selkokielistä ja monikielistä tiedotusta maksajien ohella. Tietoa etuuksien hakemisesta ja yhteensovittamisesta työnteen kanssa voitaisiin tarpeen mukaan lisätä, yhdenmukaistaa ja selkokielistää myös verkkoympäristössä kaikissa niissä eri toimijoiden järjestelmissä, joita työnhakijat käyttävät. Tässä tiedotuksen koordinoimista voisi olla hyötyä.

Informoinnin selkokielisyyttä ja monikielisyyttä voitaisiin arvioida lisäksi TE-palveluiden informointivelvollisuuden kannalta. Lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) mukaan ”Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee informoida työnhakijaa työnhakijaksi rekisteröimisen yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen työllistymissuunnitelmaan sisällytettävästä työnhakuvelvollisuudesta ja muista työnhakuun liittyvistä seikoista, tarjolla olevista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, työnhaun voimassaolon edellytyksistä sekä muutosturvasta” (2 luku 4 §). Ehdotamme selvitettäväksi selkokielisyyden asiantuntijoiden (esimerkiksi Selkokeskus, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus) kanssa sekä eri kielivalikoiman kannalta, onko kyseisen informoinnin sisältö selkokielistä ja riittävän monikielistä ja/tai onko ja jos, miltä osin työnhakijoiden informoinnissa on parannettavaa.

Kysymmekin olisiko mahdollista kehittää eräänlainen valtakunnallinen TE-alkuinfo, joka olisi pedagogisesti harkittu, itsenäisesti suoritettava ”verkkokurssi”? Kurssille olisi koottu selko- ja monikielisesti ja nykyaikaisen infografiikan keinoilla tehostettuna etuusjärjestelmää sekä työnhakijan velvollisuuksia ja palveluita koskeva informaatio. Eri etuuksia ja palvelujärjestelmää koskeviin info-osioihin perehtymistä olisi mahdollista myös ohjata erilaisilla pedagogisesti harkituilla tehtävillä, jotka verkkokurssiosallistuja voisi suorittaa. Näin varmistettaisiin, että työnhakija saisi riittävät tiedot oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan työnhakijana. Verkkokurssilla voitaisiin käsitellä myös nykyisten työnhakuvalmennusten sisältöä (työnhaun asiakirjojen tekemistä, oman osaamisen markkinointia, työnhakuvinkkejä) siltä osin kuin kyse ei ole yksilöohjauksesta, toisin sanoen verkkokurssin käyminen edeltäisi työnhakuvalmennusta. Valtakunnallisen verkkokurssin tavoitteena olisi riittävän ja tasapuolisen informoinnin ulottaminen kaikille työnhakija-asiakkaille ajasta ja paikasta riippumatta sekä informointikustannusten vähentäminen mitä tulee sekä paikallisten TE-palveluiden ja kuntakokeilujen alkuinfoihin kuluviin resursseihin että TE-asiantuntijoiden palveluajan tehokkaampaan kohdentamiseen yksilön työllistymistä edistävään palveluun.



Tiedotuksen ohella asiantuntijat pohtivat työnjakoa TE-toimiston ja sosiaaliturvan maksajien välillä: *”Asiakasta joudutaan pompottelemaan etuudenmaksajan ja TE-toimiston ym. tahojen kesken esim. työsuhteiden selvittämiseksi”* (TE-asiantuntija). Ratkaisuksi ehdotettiin seuraavaa: *”Etuudenmaksaja voisi hoitaa koko [työttömyysturvaan liittyvän] prosessin jatkossa ja ohjaustyölle jäisi kunnissa näin paremmin aikaa”* (TE-asiantuntija). ”Pompottelun” ongelmaa onkin selvitelty siltä kannalta, olisiko Kelalle ja työttömyyskassoille mahdollista siirtää työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Tehtäväsiirron aiheuttamien kustannusten vuoksi päädyttiin ratkaisuun, jolla keskitettiin harkintaa vaativien työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista Uudenmaan TE-toimistolle 1.10.2021 alkaen. Tavoitteena on yhdenmukaistaa soveltamis- ja ratkaisukäytäntöjä sekä turvata viivytyksetön käsittely.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on linjannut kevään 2021 puoliväliriihessä, että TE-palvelut siirretään pysyvästi paikallistasolle. Työllisyyden ministerityöryhmän linjauksen mukaan palvelut siirrettäisiin kunnille tai useammasta kunnasta muodostuvalle yhteistoiminta-alueelle, joilla on työvoimaa vähintään 20 000 henkilön verran. Uudistukseen liittyvä hallituksen esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2022. Tässä yhteydessä TE-toimistojen henkilöstö siirtyy valtiolta kuntien palvelukseen liikkeenluovutuksella. Kriittistä on, että kuntiin ja yhteistoiminta-alueille sijoittuu tasaisesti ja riittävästi sosiaaliturvajärjestelmän riittävällä tavalla tuntevaa henkilöstöä, jotta asiakkaita neuvotaan oikein ja jotta uusi toimijataho kykenee antamaan ajallaan tarvittavat työvoimapolitiittiset lausunnot etuuksien maksajille. Uudistuksen yhteydessä on tarkoitus kuitenkin keskittää palvelua siten, että vaativa työttömyysturvatehtävien arviointi ja palkkaturvatehtävät olisivat valtion tehtäviä. (TEM Kysymyksiä ja vastauksia TE-palvelut 2024 -uudistuksesta.) Näin paikallistason palvelujärjestäjät olisivat jatkossa vastuussa työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisesta tilanteissa, joihin ei liity työvoimapolitiittista harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa (mm. lausunto työnhaun voimassaolosta sekä siitä, onko henkilö työtön).

### 5.3 Työvoimapalveluiden toiminta: osa-aikaisen ja tilapäisen työn tarjoaminen ja vastaanottaminen

Luvussa 5.2 käsitelimme työvoimapalveluiden toimintaa osa-aikaisten ja tilapäisten töiden osalta kokonaan työttömien työnhakijoiden näkökulmasta. Seuraavaksi tarkastelemme niiden työnhakijoiden tilannetta, jotka ovat jo osa-aikaisessa tai tilapäisessä työssä ja jotka samaan aikaan hakevat edelleen kokoaikaista ja/tai vakituista työtä. Heillä yksi keskeinen syy jatkaa työnhakijoina TE-palveluissa on sovitellun työttömyysetuuden saanti. Aloitamme TE-toimistojen asiakaspalvelusta osa-aikaisissa töissä jo olevien työnhakijoiden kohdalla (5.3.1), minkä jälkeen keskustelemme palveluvalikoimasta ja havaitsemistamme ongelmista palveluihin pääsyssä (5.3.2) sekä koulutuksesta keskeisenä osittain työttömille tarjottavana palveluna (5.3.3).

### 5.3.1 Rajalliset palveluresurssit ohjautuvat kokonaan työttömille

Tiedustelimme TE-asiantuntijoilta, onko toimistoissa tai kuntakokeiluissa erityisiä linjauksia siitä, missä määrin ja miten osa-aikatyössä jo olevia työnhakija-asiakkaita palvellaan. Ilmeni, että käytännöt eriytyvät. Osa toimijoista palvelee kaikkia asiakasryhmiä yhtä lailla. Näin kuvaa TE-asiantuntija eri asiakkaiden palvelemisesta kysyttäessä:

*“Jokainen asiakas on samalla viivalla ja noudatamme työssämme hyvää hallintolakia, lakia julkisista työvoima - ja yrityspalveluista sekä työttömyysturvalakia, jotka määräävät asiakkaiden yhden mukaisen palvelun sekä kohtaamisen. Osa-aikatyötä ja vuokratyötä koskien meillä ei ole erillisiä linjauksia, eikä tulekaan olla. Kaiken keskiössä on kuitenkin työnantaja, joka tarvitsee tekijän ja ydintehtävämme on välittää työtä.” (TE-asiantuntija.)*

Kyseinen asiantuntija huomauttaa, että erillistä kohtelua ei työnhakijan työssäolon perusteella tulisi olla. Moni myös etsii mahdollisuuksia sovittaa työnhakijoiden erilaisia työsuhteita toisiinsa:

*“Useimmat asiakkaistani ovat jo osa-aikatyössä tai keikkatyössä, joten tarkistan heiltä ennen työtarjouksen tekemistä, mikä heidän työtilanteensa nykyisessä työssä on nyt ja ovatko he lähiaikoina selvittäneet työnantajalta mahdollisuuksia saada lisätunteja. Jos heidän työtilanteensa sillä hetkellä sallii, teen heille työtarjouksen toiseen työpaikkaan. Lasken aina asiakkaan nykyisiä sopimuksessa olevia sekä asiakkaan kertoman mukaan toteutuneita työtunteja, ja tarjoan osa-aikaista/keikkatyötä jäljelle jäävälle viikkotuntityöajalle.” (TE-asiantuntija.)*

Vaikka aineistomme perusteella ei ole mahdollista arvioida eri toimistojen käytäntöjen yleisyyttä, tasapuolisen palvelun sijaan enemmän mainintoja sai kuitenkin päinvastainen tilanne. Hyvin moni TE-asiantuntijoista kuvaa resurssien puutetta, joka johtaa palveluiden kohdistamiseen kokonaan työttömiin työnhakijoihin. Jos työnhakija on osa-aikaisissa töissä ja hänen säännöllinen viikoittainen työaikansa on vähintään neljä tuntia, asiakkaan kontaktointi jää huomattavasti vähemmälle työnhaun jatkuessa. Asiantuntijat kertovat, että he joutuvat priorisoimaan palveluntarjoamista:

*“Vain kokonaan työttömät ehditään hoitamaan.” “Palveluissa ensisijaisena asiakaskohde-ryhmänä ovat työttömät ja lomautetut työnhakijat resurssien niukkuudesta johtuen.” “Mitä enemmän työtunteja asiakkaalla on, sitä pienemmällä todennäköisyydellä häntä säännöllisesti kontaktoidaan.” “Valitettavasti kiireisinä ruuhka-aikoina, joita viime vuosina on ollut jatkuvasti, yhteydenpito on keskitetty työttömiin työnhakija-asiakkaisiin. Silloin kun on aikaa palvella kaikkia asiakkaita, myös osa-aikatyössä olevien asiakkaiden tilanteet ja palvelutarpeet kartoitetaan.” “Yhteydenottovälit olivat pitkiä (jopa vuosia).” “Asiakkaiden tiedoista näkee sen, että työssä olevan koodilla olevia asiakkaita ei paljoa ‘kopaista’” (TE-asiantuntijoita.)*

Näin ollen osa-aikatyössä olevien työnhakijoiden mahdollisuudet saada TE-asiantuntijan palvelua ovat todennäköisesti kaikkiaan huomattavasti vähäisemmät kuin kokonaan työttömien, ja yhteydenpidon taajuus vaihtelee toimistoittain ja todennäköisesti myös kuntakokeilujen välillä. Resurssivajeesta on seurannut, että osa-aikatyössä jo olevien työnhakijoiden haastatteluita ei ehditä tehdä ja työllistymissuunnitelmat jäävät useammin päivittämättä<sup>9</sup>:

*“TE-toimistossa määräaikaishaastatteluja tehdään pääsääntöisesti vain työttömille ja niissä joudutaan priorisoimaan keille kohdennetaan.” “Osa-aikatyössä olevien asiakkaiden kanssa olen harvemmin yhteydessä. Yleensä ei edes työllistymissuunnitelmaa päivitetä, mikäli asiakkaan tilanteessa ei ole tapahtunut tai tapahtumassa muutosta, eikä asiakas ole osallistumassa työllistymistä edistävään palveluun.” (TE-asiantuntijoita.)*

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton myötä 2.5.2022 jälkeen kokonaan työttömän työnhakijan määräaikaiset haastattelut eli työnhakukeskustelut on määrä järjestää kahden viikon välein. Niissä tarkistetaan uuden työnhakijan alkuhaastattelussa muodostettu työllistymissuunnitelma. Osa-aikaisesti työllistyneet työnhakijat on määrä haastatella kolmen kuukauden välein. (JTYPL 916/2012 2 luku 6 §.) Jatkossa tulisi varmistaa, että myös osa-aikaisesti työllistyneitä työnhakijoita ehditään palvella, jotta heidän palvelutarpeensa tunnustetaan nykyistä paremmin. Nykyisin työllistymiseen tukea tarvitsevat, osa-aikaisissa työsuhteissa olevat työnhakijat voivat joutua odottamaan liian pitkään henkilökohtaista tilanteen selvittämistä ja pääsyä työllistymistä edistäviin työvoimapalveluihin:

*“Usein viivästymiset ja työttömyyden pitkittyminen johtuvat siitä, että kunnallinen suunnitelma ja palvelutarvearvio on tekemättä.” “Asiakkaan palvelutarpeen osalta on hyvä tunnistaa, mistä asiakkaan tilanteessa voisi olla hyötyä ja etsiä sitä kautta sopivaa palvelua tai hankkia sopivaa palvelua.” (TE-asiantuntijoita.)*

Asiantuntijavastauksissa korostuu, että osa-aikatyössä jo olevien palveleminen edellyttää mahdollisesti vielä kokonaan työttömiä korostetummin tapauskohtaista harkintaa, jotta soveltuvaa työtä tai pysyvämpää työllistymistä edistävää palvelua on mahdollista tarjota siten, että työnhakijan on mahdollista tarjotusta palvelusta hyötyä.

<sup>9</sup> Myös Valtakari ym. (2018) tuovat esille koskien työttömien määräaikaishaastatteluita: “Työssä olevia (ml. osa-aikatyössä), pitkäaikaissairaita, ns. eläkeputkessa olevia ja henkilöitä, joilla on jo olemassa tiedossa oleva ratkaisu, ei samassa määrin haastatella”.

## **Laki julkisesta työvoima- ja elinkeinopalvelusta 916/2012 Voimassa 2.5.2022 alkaen**

“5 § Alkuhaastattelun järjestäminen

Työ- ja elinkeinotoimisto järjestää työnhakijalle alkuhaastattelun tai täydentävän työnhakukeskustelun viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta.

### **6 § Työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestäminen**

Työ- ja elinkeinotoimisto järjestää:

- 1) työttömälle ja työttömyysuhan alaiselle työnhakijalle viisi täydentävää työnhakukeskustelua alkuhaastattelua seuraavan kolmen kuukauden aikana; täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestetään kuitenkin neljä, jos alkuhaastattelua on edeltänyt täydentävä työnhakukeskustelu;
- 2) työttömälle ja työttömyysuhan alaiselle sekä muulle osa-aikaisessa työsuhteessa olevalle tai työaika lyhentämällä lomautetulle työnhakijalle työnhakukeskustelun aina, kun alkuhaastattelusta tai edellisestä tämän kohdan mukaisesta työnhakukeskustelusta on kulunut kolme kuukautta”.
- 3) työttömälle työnhakijalle kaksi täydentävää työnhakukeskustelua kuukauden aikana aina, kun alkuhaastattelusta tai edellisestä tämän kohdan mukaisesta täydentävästä työnhakukeskustelusta on kulunut kuusi kuukautta.”

Nämä muutokset ovat voimassa 2.5.2022 alkaen.

TE-palveluiden asiantuntija tekee työnhakijan kanssa alkuhaastattelussa työllistymissuunnitelman (8 §), joka tarkistetaan työnhakukeskusteluissa (9 §). Työllistymissuunnitelman sisältöä laki kuvaa seuraavasti (12 §):

“Työllistymissuunnitelmaan sisällytetään työnhakuvelvollisuus ja muita työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen liittyviä toimia, joiden tavoitteena on työnhakijan nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Lisäksi työllistymissuunnitelmaan sisällytetään tarvittaessa työnhakijan palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja sekä muita työnhakijan osaamista, työmarkkinavalmiuksia sekä työ- ja toimintakykyä

lisääviä palveluja ja työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen sekä työllistymiseen vaikuttavan työ- ja toimintakyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyviä toimia.”

**Maahanmuuttajalle** (henkilölle, jolla on oleskelulupa Suomessa tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty ulkomaalaislain mukainen oleskelukortti) laaditaan työllistymissuunnitelman sijaan **kotoutumissuunnitelma** (Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386 2 luku 11 §).

**Tiettyjen laissa määriteltyjen maksupäivien kertymän jälkeen työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle** henkilölle laaditaan työllistymissuunnitelman lisäksi **aktivointisuunnitelma** ”työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan parantamiseksi” yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan kanssa (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001 1 luku 2–3 §).

**Pitkäaikaistyöttömälle, jolla on monialaisen yhteispalvelun eli työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kelan palveluiden yhteensovittamisen tarve**, laaditaan monialainen **työllistymissuunnitelma**, jossa ”jossa sovitaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista” (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014 1–4 §). Työttömyysetuuteen on tässä laissa säädetyin edellytyksin oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä.

Mitä tulee yhteydenpitoon työnhakijoiden ja TE-toimiston välillä sekä kontaktisuhteen ylläpitäminen TE-toimistoon että palvelutarpeiden tunnistaminen saattavat jäädä enemmän työnhakijan oman aktiivisuuden varaan:

*”Asiakkaan omalle vastuulle jää esim. ilmoittaa muutoksista ja palvelutarpeistaan” “Hakijoita on tällä hetkellä aivan liikaa per virkailija, joten mikäli osa-aika- ja tilapäistyössä oleva hakija laittaa itse yhteydenottopyyntöä, häneen ollaan yhteydessä, muutoin ei vain ehdi.” (TE-asiantuntijoita.)*

Lisäksi yhteydenpito voi olla useammin esimerkiksi tekstiviestittelyä: *”Yleensä osa-aikatyössä oleville lähetetään pelkästään tekstiviesti, jossa pyydetään ilmoittamaan mahdollisista muutoksista tilanteesta.”* (TE-asiantuntija.) TE-asiantuntijoista osa toisin sanoen toteaa, että osa-aikaisesti työllistyneet työnhakijat eivät nykyisellään saa palvelua, johon he voisivat päästä tai hakeutua. Pitkien yhteydenottovälien tulisi jatkossa poistua, mikäli Pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin varatut resurssit riittävät eri työnhakijaryhmien kontaktointiin suunnitellusti, osa-aikatyössä olevien työnhakijoiden kohdalla kolmen kuukauden välein. Yksi tapa huolehtia riittävästä osa-aikaisissa työsuhteissa olevien työnhakijoiden palveluista voisi olla nimetä heille erillinen ”tiimi”, mistä keskustelemme asiantuntijoiden kehittämisehdotuksia käsittelevässä luvussa 5.3.2.

Palvelua joiltain osin rajoittava, toistuva huomio asiantuntijoiden vastauksissa liittyy URA-järjestelmän kirjaustapoihin ja etenkin työllisyyskoodiin, joka ohjaa asiakkaan palvelunsaantia riippumatta hänen muista taustatiedoistaan: *”Henkilöstölle annettujen ohjeiden mukaan [yhteydenpito] on riippuvaista siitä, millä työllisyyskoodilla asiakas on järjestelmässä. Mikäli asiakas on työssä olevan koodilla, yhteydenotot sellaiseen hakijaan ovat vähäisiä.”* (TE-asiantuntija.)

Voitaisiinkin arvioida, miten osittain työssä olevat työnhakijat kirjataan järjestelmään, jotta kirjaamisen tavat eivät vaikuttaisi palvelun saantiin. Samalla järjestelmältä toivotaan enemmän ”vihä” asiakkaan tilanteesta. Siinä missä *”tilapäistyötä tekevät erottuvat selkeämmin joukosta”* (TE-asiantuntija), nykyisen URA-järjestelmän toiminnot ovat ilmeisesti puutteelliset mitä tulee asiakkaan osa-aikaista työtä koskeviin tietoihin:

*”Ongelma on, ettei Uralta näe reaalityilannetta; paljonko työntekijällä on tunteja ja mitä muuta osa-aikatyötä hakija voisi ottaa vastaan.”* *”Työllisyyskoodilla ‘työssä olevat’ on sekalainen joukko asiakkaita, joilla on monenkirjavaa tilannetta. Jos tätä saataisiin jollain tapaa pilkkottua alaryhmiin niin ehkä siitä olisi etua.”* *”Nyt kaikki ovat työssäkäyvän koodilla, vaikea erottaa kuka on osa- ja kuka kokoaikatyössä.”* *”Järjestelmästä pitäisi olla helpompaa poimia erilaisia asiakasryhmiä. Tällöin työn tarjoaminen helpottuisi. Työpaikoista tulisi helpommin ja nopeammin tulla esiin erilaisia asioita.”* (TE-asiantuntijoita.)

Laajemmat tiedot työnhakijan työtilanteesta olisivat tarpeen työtarjousten tekemiseksi. Korjaukseksi ehdotettiin järjestelmään tietoa työnhakijan viikkotyötunneista:

*”Työnhakijaksi ilmoittautumisessa tai muutosilmoituksessa saisi olla jokin pakollinen keskimääräiset työtunnit viikossa tai kuukaudessa kohta, että saisi valmiiksi vihä siitä tekekö asiakas 4h viikossa vai 25h viikossa. Asia selviää vasta soittamalla. Voisi myös olla yhtenä työnhakijan status -valintana ‘osa-aikatyössä’ (eli ei vain työtön tai työssä). Näin voisi asiakkaat jakaa kolmeen eri päästatukseen järjestelmässä isostakin massasta etsittäessä.”* (TE-asiantuntija.)

Toisin sanoen ”työssä”-koodia tulisi jalostaa siten, että se tunnistaisi monipuolisemmin erilaiset osa-aikaiset tai tilapäiset työntekotilanteet ja/tai muita koodeja tulisi lisätä, jotta työnhakijan työtilanne hahmottuisi asiantuntijalle helposti. Mahdollista uutta luokittelua kannattaisi arvioida siltä kannalta, että osa-aikaisen työn ohella myös tilapäinen työ tulisi erotelluksi. Edelleen, asiakkaan muut kuin työtilannetta koskevat henkilökohtaiset tilanteet ovat nyt vaikeasti hahmotettavia asiakaspalvelun kannalta:

*”Järjestelmässä pitäisi olla myös selkeämpiä tapoja ilmaista asiakkaan tilannetta. Meillä on paljon työnhakijoita, jotka eivät ole työkykyisiä tai heillä on terveydenhuollon, kuntoutuksen tai työkyvynselvittelyt kesken. – – Asiakasmäärät ovat isoja ja työtarjouksien teossa on vaikea nopeasti saada kiinni mikä asiakkaan tilanne on.”* (TE-asiantuntija.)

Vaikka URA-järjestelmään kirjataan tieto kuntoutuksesta, mutta TE-asiantuntijan voi olla vaikea hahmottaa työnhakijan työkykyä, minkä vuoksi he eivät esimerkiksi uskalla tehdä työtarjousta.

Tavoitteena tulisi olla myös se, että työnhakija voisi nykyistä enemmän itse lisätä tietoa asiakastietojärjestelmään, esimerkiksi tiedon työtunneista sekä sen, milloin he ovat tavoitettavissa. Nyt osa-aikaisesti tai tilapäisesti työssä olevia työnhakijoita voi olla vaikea tavoittaa, etenkin virka-aikana. Järjestelmän toivottiin lisäksi mahdollistavan sen, että työnhakijat voisivat liittää sinne nykyisen työsopimuksensa:

*”Myöskin työsopimuksen lähettäminen valmiiksi kertoisi nuorten kohdalla paljon nykyisestä työsuhteesta.”* *”Järjestelmässä olisi hyvä jos asiakas voisi heti liittää työsopimuksen mukaan, jotta näkyy millaisesta sopimuksesta on kyse. Tai vähintäänkin ilmoittaa sen, minkä verran keskimäärin töitä on käytännössä ja asiakkaalla mahdollisuus myöhemmin päivittää työtuntien määrää jos ne muuttuvat (siten, että myös se aiemmin ilmoitettu jää muistiin).”* (TE-asiantuntijoita.)

Paitsi nykyistä työtä koskevia tietoja, asiantuntijat toivoivat lisää mahdollisuuksia sille, että asiakkaat voisivat itse tallettaa asiakastietojärjestelmään tietoa työnhakutoiveistaan.

Osa asiantuntijoista toivoo myös, että tietojärjestelmän ohella arvioitaisiin, tunnistaako nykyinen lainsäädäntö riittävällä tavalla yleistyvät monenkirjavat työt:

*”Työttömyysturvalakia pitäisi muuttaa ‘suvaitsemaan’ osa-aikatyötä, muita tilapäistöitä sekä omassa työssä työllistymistä paremmin.”* *”Osa-aikaiset ja tilapäiset työt pitäisi ”hyväksyä” paremmin tapana tehdä työtä, myös lakien tulisi tunnistaa ne paremmin.”* *”Lähtisin liikkeelle työttömyysturvalain ja JTYPL:n kehittämisestä. Palveluiden on helpompi seurata perässä.”* (TE-asiantuntijoita.)

Työttömyysturvalaki (1290/2002) kuitenkin tunnistaa osa-aikatyön eri keinoin, esimerkiksi:

- oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen on työnhakijalla, joka on muusta kuin omasta aloitteestaan osa-aikaisessa työssä, lomautettuna, enintään kaksi viikkoa kestävässä kokoaikatyössä tai jolla on tulos yrittäjätoiminnasta tai omasta työstä (4 luku 1 §)
- osa-aikaisesta työstä voi erota menettämättä oikeutta työttömyysetuuteen hieman lievemmin työmatka-aikaa koskein ehdoin kuin kokoaikaisesta työstä (2 a luku 3 §)
- tarjotusta osa-aikaisesta työstä voi kieltäytyä mikäli osa-aikatyöstä maksettava palkka jää kustannusten vähentämisen jälkeen pienemmäksi kuin työnhakijalle muutoin maksettava työttömyysetuus (2 a luku 5 §) tai jos päivittäinen työmatka-aika ylittää kaksi tuntia (2 a luku 6–7 §).

Lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) mukaan osa-aikatyössä olevan työnhakijan ei tarvitse osallistua (2.5.2022 jälkeen) työnhakukeskusteluihin yhtä usein kuin kokonaan työttömän työnhakijan:

- Työ- ja elinkeinotoimisto järjestää ”osa-aikaisessa työsuhteessa olevalle – – työnhakijalle työnhakukeskustelun aina, kun alkuhaastattelusta tai edellisestä – – työnhakukeskustelusta on kulunut kolme kuukautta” (2 luku 6 §)
- osa-aikatyössä olevan työnhakijan on haettava kolmen kuukauden tarkastelujaksolla kokoaikatyössä olevaa vähemmän, vain yhtä työmahdollisuutta (3 luku 6 §).

Näiden keinojen ohella eri etuuksissa olevat suojaosat ovat nykyisen lainsäädännön keinoja ”suvaita” marginaalista työtä. Näistä keinoista huolimatta edellä kuvatut sitaatit kertovat asiantuntijoiden kokemuksesta siitä, että työttömien tekemää marginaalista työtä ei tunnisteta riittävästi työttömyysturva- ja palvelujärjestelmissä. Asiantuntijoiden kokemus lakien rajoittavuudesta kytkeytynee siihen, että erilaisten marginaalisten työsuhteiden ja työttömyysturva- ja muiden sosiaaliturvaoikeuksien yhdistämisen palapeli on kehkeytnyt monimutkaiseksi. Asiantuntijat törmäävät arkityössään tähän palapeliin samalla, kun työvoiman käyttötapojen kirjo entisestään laajenee. Ratkaisuehdotuksia järjestelmän monimutkaisuuteen työstetään etenkin sosiaaliturvauudistusta käsittelevässä valmistelutyössä.

Oman haasteensa muodostavat työnhakijoiden tietopuutteet TE-toimistojen palveluvalikoimasta. Asiakkaiden tietopuutteet voivat jopa olla esteenä palveluihin osallistumiselle. Osalla asiantuntijoista oli käsitys siitä, että työnhakijat eivät tällä hetkellä löydä



tarvittavaa tietoa saatavilla olevista palveluista ja niiden markkinointi on liikaa asiantuntijoiden vastuulla:

*“[Kokoaikaista työllistymistä edistävien] palveluiden markkinoinnin tulisi olla näkyvää ja selkeää, ettei kyseisten palveluiden mainostaminen jäisi vain virkailijan vastuulle.” “Palveluita osa-aikatyössä ja tilapäistyössä oleville on kohtalaisesti tarjolla. TE-toimiston asiantuntijana niistä vain pitäisi osata kertoa/osata markkinoida niitä asiakkaille enemmän.” “Koulutusneuvontapalveluita tulisi lisätä, henkilökohtaista neuvonta-apua koulutusviidakkoon tarvitaan yhä (entistä enemmän), vaikka IT-aidot olisivat kuinka huippua tahansa.” (TE-asiantuntijoita.)*

Palveluvalikoiman parempi näkyvyys edesauttaisi myös sitä, että palveluista tiedottaminen ei jäisi yksittäisten virkailijoiden vastuulle. Asiantuntijoiden ohella työnhakijat toivat esille, että tietoa palveluista on osin vaikeaa löytää. Vastausten perusteella esimerkiksi erilaisten koulutusten ja palkkatuen näkyvydessä ja niistä tiedottamisessa voisi olla kehittämisen varaa:

*“On hyvin vaikea hakea koulutusta, kun ei ole edes tietoinen millaista on tarjolla, milloin hakea tai edes, miten sinne haetaan?” “Tiedotetaan paremmin mahdollisuuksista työllistyä eri keinoin TE-toimiston kautta. Sain kuulla palkkatuen mahdollisuudesta, kun asioin kirjastossa ja näin siellä julisteen, jossa asiasta tiedotettiin. Toivoisin, että tällaisista asioista tiedotettaisiin TE-toimiston välityksellä paremmin.” (Työnhakijoita.)*

Kyselyaineistomme eivät kuitenkaan mahdollista tarkempaa analyysia TE-toimistojen työvoimapalveluita koskevista tiedotuskäytännöistä ja niiden mahdollisista puutteista. Jatkossa työvoima- ja elinkeinopalvelut ollaan siirtämässä paikallistasolle. Tässä yhteydessä palveluvalikoima tulee eriytymään nykyisestä. Palveluista tiedottamista voisi olla tässä yhteydessä paikallaan arvioida siltä kannalta, tulisiko työ- ja elinkeinoviranomaisen informointivelvollisuudesta säätää nykyistä tarkemmin. Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta määrätään nyt (2 luku 4 §), että “työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee informoida työnhakijaa työnhakijaksi rekisteröimisen yhteydessä – – tarjolla olevista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista” sekä “tarvittaessa informoitava työnhakijaa hänen työnhakuaan ja työllistymistään edistävistä muista palveluista”. Mikäli nykyisistä palveluista tiedottamista lähdetäisiin arvioimaan ja tavoiteltaisiin informoinnin parantamista, myös tässä olisi tärkeä huomioida informoinnin selko- ja monikielisyys (vrt. luku 5.2.4).

Miten sitten lisätä osittain työssä olevien työnhakijoiden kokoaikaista työllistymistä TE-palveluiden keinoin? Arvioimme seuraavassa nykyisten palveluiden tarjontaa ja mahdollisuuksia kyselyvastausten perusteella. Suurin osa TE-asiantuntijoista arvioi työvoimapalveluiden valikoiman varsin kattavaksi ja monipuoliseksi myös osa-aikaisissa ja

tilapäisissä työsuhteissa olevien työnhakijoiden kannalta. Mitä tulee osa-aikaisessa tai muussa työssä jo oleviin asiakkaisiin, seuraavia palveluita kerrottiin tarjottavan erityisesti heille:

*“Huomioin osa-aikatyössä olevan asiakkaan koulutustarjouksilla, psykologien palveluihin ohjaamisella. Korttikoulutuksiin ohjaaminen. Työnhakuvalmennukset, nepsy-valmennukset, digi- ja atk-taitokoulutuksiin yms työllistymistä edistäviin palveluihin.” “Ammatinvalinta- ja uraohjauksen psykologit palvelevat kaikkia tasapuolisesti.” (TE-asiantuntijoita.)*

Erilaisia palveluita on runsaasti. Itse palvelumuotojen sijaan ongelmaksi koettiin se, miten eri palveluita ehditään tarjota ja asiakkaiden palvelutarpeet tunnistaa: *“Hyviä palveluita on tarjolla, mutta pitäisi olla aikaa asiakkaiden palveluohjaukseen sekä ylipäätään yhteydenottoihin (ainakin kuntakokeilun puolella näyttäytyy suuret asiakasmäärät, jolloin työ on tulipalojen sammuttelua, ei pitkäjänteistä, asiakasta edistävää)” (TE-asiantuntija).*

Resurssipulaa kuvasimme jo edellisessä luvussa. Se johtaa kokonaan työttömien työnhakijoiden palveluiden priorisoimiseen. Sinänsä laaja palveluvalikoima rajautuu osittain työllistyneiden ulottumattomiin siksi, ettei palveluita ehditä tarjota. Useampi asiantuntija pohti kuitenkin erillisen “tiimin” nimeämisen tarvetta TE-palveluihin:

*“Työssäolevilla työnhakijoilla tulisi olla oma tiimi, joka käy säännöllisesti ja huolellisesti asiakkaiden tilanteita läpi ja tarjoaa heille myös rohkeasti töitä. Nyt asiakkaat saavat olla kohtuullisen rauhassa, eikä painetta kokoaikaisen työn etsimiseen välttämättä ole. Osalla asiakkaista saattaa olla työmarkkinatuen kertymiäkin jo runsaasti ja kuntien sakkolistalla. Lisäämällä painetta ja työnvälitystä asiakkaille edesauttaisimme kokoaikatyöhön siirtymistä. Viime vuosien linjaus on ollut, että työpanos keskitetään ensisijassa työttömiin työnhakijoihin ja ajan salliessa työssäoleviin.” (TE-asiantuntija.)*

Tässä ehdotetun erillisen tiimin nimeäminen voisi auttaa TE-toimistotasolla kohdistamaan resursseja myös jo osa-aikatyössä oleviin asiakkaisiin. Tällaisen tiimin olisi mielekäästä paitsi keskittyä osa-aikatyössä olevien työnhakijoiden palvelutarpeisiin tilanteiden arviointiin myös rakentaa siltoja työnantajien suuntaan.

Toisaalta osa asiantuntijoista arvioi myös, että erityisesti osa-aikaisille työntekijöille suunnattuja tai soveltuvia palveluita on TE-palveluiden valikoimassa liian vähän. Kaikki asiantuntijat eivät siis jakaneet käsitystä palveluvalikoiman kattavuudesta:

*“TE-toimiston palveluvalikoima palvelee usein pääasiassa työnhakijoita, joiden tilanne uhkaa jämähtää pitkäksi ajaksi paikoilleen tai joilla on vaikeuksia päästä työelämään mukaan. Sen sijaan osa-aikatyössä olevien ja määräaikaisia kokoajatöitä tekeville TE-toimistolla ei ole juurikaan palveluja. Näille asiakkaille TE-toimisto toimii karkeasti*

*sanottuna ainoastaan työttömyysetuuden myöntämisen leimasimena.” “Kohderyhmälle ei ole suunniteltu palveluita. TE-toimiston palvelut on suunnattu [kokonaan] työttömille. Siinä on meidän palveluissa iso aukko.” (TE-asiantuntijoita.)*

Työttömyysetuuden ”leimasimena” toimiminen on äärimmäisin tulkinta nykyisestä palveluvalikoimasta. Useammin kyse lienee siitä, ettei käytössä olevia palveluja ehditä punnita osa-aikatyössä olevien kannalta. Yksi käytännöllisempi ongelma on, että osa-aikaisesti työllistyneiden työnhakijoiden palvelua rajoittavat kellonajat:

*”Esim. osa-aikatyö estää osallistumisen palveluun, joka järjestetään jokaisena arkipäivänä klo 8–16. Palveluvalikoimassamme ei ole heille soveltuvaa palvelua. Infojen järjestäminen on myös haastavaa, koska työssä olevien työnhakijoiden työajat vaihtelevat, eikä heitä saa koolle yhtenä kokonaisuutena (tätäkin on yritetty). Olemme myös lähestyneet joukko erilaisilla tiedotteilla massapostin keinoin. Selkeitä vaikutuksia ei ole ollut nähtävissä.” (TE-asiantuntija.)*

Etenkin työssä jo oleville työnhakijoille kannattaisi suunnata ja kehittää ajasta riippumattomia verkkovälitteisiä palveluita (vrt. ”verkkokurssi”, jota ehdotimme luvussa 5.2.4):

*”TE-palveluilla on hyviä yksittäisiä webinaareja ja työnhakuohjausta, joihin myös osa-aikatyöläisten on helppo osallistua.” “Verkko- ja some-näkyvyys ja erilaiset infotilaisuudet, webinaarit pyörimään non-stop.” “Palvelut ovat aika pitkälle rakennettu siten, että niissä ollaan koko päivä, joten osa-aikaiselle ne eivät sovellu tai työssä tarvittaessa olevalle. Ehdotan joustavia verkkototeutuksia palveluille.” (TE-asiantuntijoita.)*

Näistä asiantuntijoiden kyselyvastauksista on pääteltävissä, ettei TE-palveluissa vielä hyödynnetä täysimittaisesti erilaisten verkkopalveluiden ja esimerkiksi verkkokoulutusten mahdollisuuksia. Eri TE-toimistoilla ja kuntakokeiluilla on jo vastaavia paikallisia palveluja ja lisäksi kaikki toimistot ja kuntakokeilut ovat käyneet läpi vuosien 2020–2021 korona-ajan, joka pakotti toteuttamaan palveluita verkkovälitteisesti. Kokemuksia etäpalveluiden parhaista käytännöistä voisi olla mielekästä tiedustella näiden palveluiden tuottajilta ja samalla arvioida, miltä osin hyvät käytännöt voisi jatkossa tuoda osaksi eri alueiden työvoimapalveluita.

Keskeisiä yhteistyötahoja osa-aikatyössä olevien työnhakijoiden palveluissa ovat luonnollisesti työnantajat. Yhteistyö heidän kanssaan on luonteva osa TE-palvelua:

*”[Kehitysehdotus:] Tiivistää työnantajayhteistyötä, joilla on osa-aikaisia työntekijöitä. esim. kaupat, kaupunki (henk. koht. avustaja, ravintola-ala).” “Markkinoida aktiivisemmin yhdessä työnantajien kanssa osa-aikatyön polkua kohti vakituista ja kokoaikaista työtä, tai hybridimalleja.” (TE-asiantuntijoita.)*

Myös rekrytointiyhteistyötä työnantajien kanssa esitettiin tuotettavaksi enenevästi verkkovälitteisesti: *“TE-palvelut ja henkilöstövuokrausyritykset, joiden kautta näihin lyhyt-aikaisiin työsuhteisiin yleensä työllistytään voisivat esittäytyä TE-palveluiden sivuilla”* (TE-asiantuntija).

Vastausten perusteella myös yhteistyö henkilöstövuokrausyritysten suuntaan on lisääntynyt TE-toimistoissa. Ajateltaessa etenkin sitä, miten osa-aikatyössä olevan työnhakijan tunteja olisi mahdollista yhdistää toiseen osa-aikatyöhön, vuokratyöyritykset voisivat nykyistä laajemminkin välittää ja yhdistellä erilaisia osa-aikaisia työtehtäviä ja työskennellä tässä työnhakijoiden ja TE-toimistojen kanssa yhteistyössä.

Paitsi ehdotetut yhteiset rekrytointipalvelut työnantajien kanssa, asiantuntijoilta saivat kannatusta myös työnantajille suunnatut kannusteet osa-aikaisessa työsuhteessa olevien työnhakijoiden kokoaikaistamiseksi. Ehdotuksissa pohdittiin työnantajamaksuista vapauttamista määräajaksi tai kertakorvauksena maksettavia *“rekrytointilisiä”* työnantajille, mikäli *“työsuhde jatkuu koeajan jälkeen ja kyseessä kokoaikatyö tai toistaiseksi voimassaoleva työsuhde”* (TE-asiantuntijoita). Tällaisten subventioiden vaikuttavuudesta ei kuitenkaan ole selvyttä. Myös palkkatuen ehtojen kehittäminen kokoaikaiseksi työllistämisen joustavammaksi tukemiseksi sai kannatusta: *“[Kokoaikaistaminen voisi lisääntyä] yksinkertaistamalla rekrytointipalvelujen ehtoja, esim. juurikin palkkatuki”* (TE-asiantuntija). Palaamme palkkatuen ehtoihin myöhemmin. Mielekästä asiantuntijoiden näkemysten mukaan olisi huomioida työnhakija- ja työnantajapalvelut rinnakkain:

*“Pelkkä työnhakijan palveluiden kehittäminen ei riitä, vaan pitäisi saada palveluita, joissa palkan maksaja otetaan neuvotteluihin mukaan.”* *“Rekrytoinnin tueksi työntajalle myös palvelu, esim. Työllistä Taidolla, joka päättyi.”* (TE-asiantuntijoita.)

Tällaista yhdistelmäpalvelua pohti myös eräs asiantuntija, joka ehdotti, että osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön siirtymiä voisi tukea yhdistämällä eri TE-palveluita toisiinsa. Osa-aikatyössä oleville voitaisiin tarjota hänen ehdotuksensa mukaan eri palveluiden *“palveluketju, mikä voisi antaa monille työnhakijoille mahdollisuuden tutustua heille uusiin aloihin, joilla on työvoimapula ja kokoaikaista vakituista työtä tarjolla”* (TE-asiantuntija). Tässä asiantuntija ehdottaa, että osa-aikaisesti työllistyneiden työnhakijoiden tavoitetta siirtyä kokoaikaiseen tai vakituiseen työhön tukisi parhaiten alanvaihto sellaiselle alalle, jolla on tarjota vakaampaa työtä.

Haasteena osa-aikaisesti jo työllistyneiden palveluissa ilmiselvästi on, että osa työntekijöistä on hyvin kiinnittynyt nykyisiin osa-aikaisiin tehtäviinsä ja työnantajaansa. Tällöin työn vaihtamiseen liittyvät epävarmuustekijät estävät muutokseen ryhtymisen. Eettisesti hankala tilanne voi koskea esimerkiksi henkilökohtaisena avustajana osittain työllistyneitä, joiden työtunnit voivat olla todella matalat ja työnteko ajoittua hyvin vaihtelevasti. Työstä

lähteminen ei kuitenkaan ole mielekästä, vaan pikemminkin tarve olisi kytkeä useita vastaavia töitä toisiinsa.

Pohdimme seuraavaksi kyselyaineistojemme paljastamia, TE-palveluun pääsyyn liittyviä ongelmatilanteita osa-aikaisesti työllistyvien työnhakijoiden kannalta. Joihinkin palveluihin pääsyyn liittyy joko ehtoja tai tulkintakäytäntöjä, jotka estävät niiden soveltamisen osittain työllistyneille työnhakijoille. Asiantuntijat pohtivat, miten henkilöitä voitaisiin työkokeilun ja sen jälkeen työvoimakoulutuksen ja palkkatuen keinoin saada ensin tutustumaan ja sitten työllistymään aloille, joilla on tarjolla kokoaikaista, vakituista työtä:

*”Mahdollisuus työkokeiluun tulisi olla vaikka enimmäisaika olisi mennyt umpeen ja yhdenjaksoista työttömyyttä ei ole välissä vuotta, vaan olisi työttömyyttä ja pätkätöitä tai ns.0-tuntisopimus voimassa. Esim. maahanmuuttajilla voi olla erilaisia keikkatöitä, mutta oikeasti hyötyisivät työkokeilusta, jolla integroitua paremmin yhteiskuntaan (ja ovat itse siis motivoituneita työkokeiluun, mutta enimmäisaika tullut vastaan).”* *”Moni palvelu on poissa käytössä, jos asiakas on osa-aikatyössä mm. palkkatuki, työkokeilukin jos on vakiintunut osa-aikatyö suht isoilla tunneilla.”* (TE-asiantuntijoita.)

Joustavuutta kaivataan etenkin siihen, että vähäisiä töitä ei huomioitaisi palveluihin pääsyn ehdoissa. Etenkin palkkatukea koskeva sääntely pohditutti vastaajia. Palkkatuettu työ edellyttää työttömyyttä: voimassa olevan JTYPL-lain mukaan työsuhhteessa olevaa pidetään työttömänä, jos hän on kokonaan lomautettu tai hänen säännöllinen viikoittainen työskentelyaikansa on alle 4 tuntia. Osa-aikatyöntekijöiden kannalta tämä kytkeytyy seuraaviin ongelmatilanteisiin. Asiantuntijavastauksissa toistui arvio, jonka mukaan palkkatuki voisi olla yksi keskeinen väline osa-aikaisten työntekijöiden siirtymissä kokoaikaiseen työhön. Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että yrityksiin kohdistuva palkkatuki nostaa tuella työllistyneiden työkuukausia ja vähentää työttömyysriskiä tukijakson päättymisen jälkeen (Asplund ym. 2018). Asplundin ym. (2018) mukaan työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin varsin pieniä, eikä niitä ole havaittavissa kolmannen sektorin osalta. Toisaalta palkkatuen myötä syntyneisiin kolmannen sektorin työpaikkoihin palkataan usein henkilöitä, joita yritykset eivät haluaa työllistää edes palkkatuella (Kuusi 2018).

Kuvaamme seuraavassa palkkatuen ehtoihin kytkeytyviä ongelmia osittain työllistyneiden työnhakijoiden kannalta. Vastausten perusteella vaikuttaa, että palkkatukea haluttaisiin soveltaa useammin, mutta joko säädökset tai tulkintakäytännöt estävät sen:

*”Palkkatuen pitäisi olla mahdollinen, jos esim. nollasopimuksella tai osa-aikatyössä.”* *”Mielestäni palkkatukeen pitäisi tehdä lakimuutos, joka mahdollistaa osa-aikaisten työntekijöiden siirtymistä kokoaikaistyöhön palkkatuen turvin. Tällä hetkellä sellaista mahdollisuutta ei ole.”* *”Voisi miettiä enemmän joustoa palkkatukeen, jos asiakkaalla tosiasiallisesti ei ole ollut [työsopimuksensa mukaisia] töitä pitkään aikaan.”* (TE-asiantuntijoita.)

### 5.3.2 Asiantuntijoiden ehdotukset palveluiden kehittämisestä osa-aikaisen ja tilapäisen työn kannalta

Miten sitten lisätä osittain työssä olevien työnhakijoiden kokoaikaista työllistymistä TE-palveluiden keinoin? Arvioimme seuraavassa nykyisten palveluiden tarjontaa ja mahdollisuuksia kyselyvastausten perusteella. Suurin osa TE-asiantuntijoista arvioi työvoimapalveluiden valikoiman varsin kattavaksi ja monipuoliseksi myös osa-aikaisissa ja tilapäisissä työsuhteissa olevien työnhakijoiden kannalta. Mitä tulee osa-aikaisessa tai muussa työssä jo oleviin asiakkaisiin, seuraavia palveluita kerrottiin tarjottavan erityisesti heille:

*“Huomioin osa-aikatyössä olevan asiakkaan koulutustarjouksilla, psykologien palveluihin ohjaamisella. Korttikoulutuksiin ohjaaminen. Työnhakuvalmennukset, nepsy-valmennukset, digi- ja atk-taitokoulutuksiin yms työllistymistä edistäviin palveluihin.” “Ammatinvalinta- ja uraohjauksen psykologit palvelevat kaikkia tasapuolisesti.” (TE-asiantuntijoita.)*

Erilaisia palveluita on runsaasti. Itse palvelumuotojen sijaan ongelmaksi koettiin se, miten eri palveluita ehditään tarjota ja asiakkaiden palvelutarpeet tunnistaa: *“Hyviä palveluita on tarjolla, mutta pitäisi olla aikaa asiakkaiden palveluohjaukseen sekä ylipäättään yhteydenottoihin (ainakin kuntakokeilun puolella näyttäytyy suuret asiakasmäärät, jolloin työ on tulipalojen sammuttelua, ei pitkäjänteistä, asiakasta edistävää)” (TE-asiantuntija).*

Resurssipulaa kuvasimme jo edellisessä luvussa. Se johtaa kokonaan työttömien työnhakijoiden palveluiden priorisoimiseen. Sinänsä laaja palveluvalikoima rajautuu osittain työllistyneiden ulottumattomiin siksi, ettei palveluita ehditä tarjota. Useampi asiantuntija pohti kuitenkin erillisen “tiimin” nimeämisen tarvetta TE-palveluihin:

*“Työssäolevilla työnhakijoilla tulisi olla oma tiimi, joka käy säännöllisesti ja huolellisesti asiakkaiden tilanteita läpi ja tarjoaa heille myös rohkeasti töitä. Nyt asiakkaat saavat olla kohtuullisen rauhassa, eikä painetta kokoaikaisen työn etsimiseen välttämättä ole. Osalla asiakkaista saattaa olla työmarkkinatuen kertymiäkin jo runsaasti ja kuntien sakkolistalla. Lisäämällä painetta ja työnvälitystä asiakkaille edesauttaisimme kokoaikatyöhön siirtymistä. Viime vuosien linjaus on ollut, että työpanos keskitetään ensisijassa työttömiin työnhakijoihin ja ajan salliessa työssäoleviin.” (TE-asiantuntija.)*

Tässä ehdotetun erillisen tiimin nimeäminen voisi auttaa TE-toimistotasolla kohdistamaan resursseja myös jo osa-aikatyössä oleviin asiakkaisiin. Tällaisen tiimin olisi mielekästä paitsi keskittyä osa-aikatyössä olevien työnhakijoiden palvelutarpeisiin tilanteiden arviointiin myös rakentaa siltoja työnantajien suuntaan.

Toisaalta osa asiantuntijoista arvioi myös, että erityisesti osa-aikaisille työntekijöille suunnattuja tai soveltuvia palveluita on TE-palveluiden valikoimassa liian vähän. Kaikki asiantuntijat eivät siis jakaneet käsitystä palveluvalikoiman kattavuudesta:

*“TE-toimiston palveluvalikoima palvelee usein pääasiassa työnhakijoita, joiden tilanne uhkaa jämähtää pitkäksi ajaksi paikoilleen tai joilla on vaikeuksia päästä työelämään mukaan. Sen sijaan osa-aikatyössä olevien ja määräaikaisia koko-aikatoivia tekeville TE-toimistolla ei ole juurikaan palveluja. Näille asiakkaille TE-toimisto toimii karkeasti sanottuna ainoastaan työttömyysetuuden myöntämisen leimasimena.” “Kohderyhmälle ei ole suunniteltu palveluita. TE-toimiston palvelut on suunnattu [kokonaan] työttömille. Siinä on meidän palveluissa iso aukko.” (TE-asiantuntijoita.)*

Työttömyysetuuden “leimasimena” toimiminen on äärimmäisin tulkinta nykyisestä palveluvalikoimasta. Useammin kyse lienee siitä, ettei käytössä olevia palveluja ehditä punnita osa-aikatyössä olevien kannalta. Yksi käytännöllisempi ongelma on, että osa-aikaisesti työllistyneiden työnhakijoiden palvelua rajoittavat kellonajat:

*“Esim. osa-aikatyö estää osallistumisen palveluun, joka järjestetään jokaisena arkipäivänä klo 8–16. Palveluvalikoimassamme ei ole heille soveltuvaa palvelua. Infojen järjestäminen on myös haastavaa, koska työssä olevien työnhakijoiden työajat vaihtelevat, eikä heitä saa koolle yhtenä kokonaisuutena (tätäkin on yritetty). Olemme myös lähestyneet joukko erilaisilla tiedotteilla massapostin keinoin. Selkeitä vaikutuksia ei ole ollut nähtävissä.” (TE-asiantuntija.)*

Etenkin työssä jo oleville työnhakijoille kannattaisi suunnata ja kehittää ajasta riippumattomia verkkovälitteisiä palveluita (vrt. “verkkokurssi”, jota ehdotimme luvussa 5.2.4):

*“TE-palveluilla on hyviä yksittäisiä webinaareja ja työnhakuohjausta, joihin myös osa-aikatyöläisten on helppo osallistua.” “Verkko- ja some-näkyvyys ja erilaiset infotilaisuudet, webinaarit pyörimään non-stop.” “Palvelut ovat aika pitkälle rakennettu siten, että niissä ollaan koko päivä, joten osa-aikaiselle ne eivät sovellu tai työssä tarvittaessa olevalle. Ehdotan joustavia verkkototeutuksia palveluille.” (TE-asiantuntijoita.)*

Näistä asiantuntijoiden kyselyvastauksista on pääteltävissä, ettei TE-palveluissa vielä hyödynnetä täysimittaisesti erilaisten verkkopalveluiden ja esimerkiksi verkkokoulutusten mahdollisuuksia. Eri TE-toimistoilla ja kuntakokeiluilla on jo vastaavia paikallisia palveluja ja lisäksi kaikki toimistot ja kuntakokeilut ovat käyneet läpi vuosien 2020–2021 koronajan, joka pakotti toteuttamaan palveluita verkkovälitteisesti. Kokemuksia etäpalveluiden parhaista käytännöistä voisi olla mielekästä tiedustella näiden palveluiden tuottajilta ja samalla arvioida, miltä osin hyvät käytännöt voisi jatkossa tuoda osaksi eri alueiden työvoimapalveluita.

Keskeisiä yhteistyötahoja osa-aikatyössä olevien työnhakijoiden palveluissa ovat luonnollisesti työnantajat. Yhteistyö heidän kanssaan on luonteva osa TE-palvelua:

*"[Kehitysehdotus:] Tiivistää työnantajayhteistyötä, joilla on osa-aikaisia työntekijöitä. esim. kaupat, kaupunki (henk. koht. avustaja, ravintola-ala)." "Markkinoida aktiivisemmin yhdessä työnantajien kanssa osa-aikatyön polkua kohti vakituista ja kokoaikaista työtä, tai hybridimalleja." (TE-asiantuntijoita.)*

Myös rekryointiyhteistyötä työnantajien kanssa esitettiin tuotettavaksi enenevästi verkkovälitteisesti: *"TE-palvelut ja henkilöstövuokrausyritykset, joiden kautta näihin lyhytaikaisiin työsuhteisiin yleensä työllistytään voisivat esittäytyä TE-palveluiden sivuilla"* (TE-asiantuntija).

Vastausten perusteella myös yhteistyö henkilöstövuokrausyritysten suuntaan on lisääntynyt TE-toimistoissa. Ajateltaessa etenkin sitä, miten osa-aikatyössä olevan työnhakijan tunteja olisi mahdollista yhdistää toiseen osa-aikatyöhön, vuokratyöyritykset voisivat nykyistä laajemminkin välittää ja yhdistellä erilaisia osa-aikaisia työtehtäviä ja työskennellä tässä työnhakijoiden ja TE-toimistojen kanssa yhteistyössä.

Paitsi ehdotetut yhteiset rekryointipalvelut työnantajien kanssa, asiantuntijoilta saivat kannatusta myös työnantajille suunnatut kannusteet osa-aikaisessa työsuhteessa olevien työnhakijoiden kokoaikaistamiseksi. Ehdotuksissa pohdittiin työnantajamaksuista vapauttamista määräajaksi tai kertakorvauksena maksettavia "rekryointilisiä" työnantajille, mikäli *"työsuhde jatkuu koeajan jälkeen ja kyseessä kokoaikatyö tai toistaiseksi voimassaoleva työsuhde"* (TE-asiantuntijoita). Tällaisten subventioiden vaikuttavuudesta ei kuitenkaan ole selvyyttä. Myös palkkatuen ehtojen kehittäminen kokoaikaiseksi työllistämisen joustavamaksi tukemiseksi sai kannatusta: *"[Kokoaikaistaminen voisi lisääntyä] yksinkertaistamalla rekryointipalvelujen ehtoja, esim. juurikin palkkatuki"* (TE-asiantuntija). Palaamme palkkatuen ehtoihin myöhemmin. Mielekästä asiantuntijoiden näkemysten mukaan olisi huomioida työnhakija- ja työnantajapalvelut rinnakkain:

*"Pelkkä työnhakijan palveluiden kehittäminen ei riitä, vaan pitäisi saada palveluita, joissa palkan maksaja otetaan neuvotteluihin mukaan." "Rekrytoinnin tueksi työntajalle myös palvelu, esim. Työllistä Taidolla, joka päättyi." (TE-asiantuntijoita.)*

Tällaista yhdistelmäpalvelua pohti myös eräs asiantuntija, joka ehdotti, että osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön siirtymiä voisi tukea yhdistämällä eri TE-palveluita toisiinsa. Osa-aikatyössä oleville voitaisiin tarjota hänen ehdotuksensa mukaan eri palveluiden *"palveluketju, mikä voisi antaa monille työnhakijoille mahdollisuuden tutustua heille uusiin aloihin, joilla on työvoimapula ja kokoaikaista vakituista työtä tarjolla"* (TE-asiantuntija). Tässä asiantuntija ehdottaa, että osa-aikaisesti työllistyneiden työnhakijoiden tavoitetta siirtä



kokoaikaiseen tai vakituiseen työhön tukisi parhaiten alanvaihto sellaiselle alalle, jolla on tarjota vakaampaa työtä.

Haasteena osa-aikaisesti jo työllistyneiden palveluissa ilmiselvästi on, että osa työntekijöistä on hyvin kiinnittynyt nykyisiin osa-aikaisiin tehtäviinsä ja työnantajaansa. Tällöin työn vaihtamiseen liittyvät epävarmuustekijät estävät muutokseen ryhtymisen. Eettisesti hankala tilanne voi koskea esimerkiksi henkilökohtaisena avustajana osittain työllistyneitä, joiden työtunnit voivat olla todella matalat ja työnteko ajoittua hyvin vaihtelevasti. Työstä lähteminen ei kuitenkaan ole mielekäästä, vaan pikemminkin tarve olisi kytkeä useita vastaavia töitä toisiinsa.

Pohdimme seuraavaksi kyselyaineistojemme paljastamia, TE-palveluun pääsyyn liittyviä ongelmatilanteita osa-aikaisesti työllistyvien työnhakijoiden kannalta. Joihinkin palveluihin pääsyyn liittyy joko ehtoja tai tulkintakäytäntöjä, jotka estävät niiden soveltamisen osittain työllistyneille työnhakijoille. Asiantuntijat pohtivat, miten henkilöitä voitaisiin työkokeilun ja sen jälkeen työvoimakoulutuksen ja palkkatuen keinoin saada ensin tutustumaan ja sitten työllistymään aloille, joilla on tarjolla kokoaikaista, vakituista työtä:

*”Mahdollisuus työkokeiluun tulisi olla vaikka enimmäisaika olisi mennyt umpeen ja yhdenjaksoista työttömyyttä ei ole välissä vuotta, vaan olisi työttömyyttä ja pätkätöitä tai ns.0-tuntisopimus voimassa. Esim. maahanmuuttajilla voi olla erilaisia keikkatöitä, mutta oikeasti hyötyisivät työkokeilusta, jolla integroitua paremmin yhteiskuntaan (ja ovat itse siis motivoituneita työkokeiluun, mutta enimmäisaika tullut vastaan).” “Moni palvelu on poissa käytössä, jos asiakas on osa-aikatyössä mm. palkkatuki, työkokeilukin jos on vakiintunut osa-aikatyö suht isoilla tunneilla.” (TE-asiantuntijoita.)*

Joustavuutta kaivataan etenkin siihen, että vähäisiä töitä ei huomioitaisi palveluihin pääsyn ehdoissa. Etenkin palkkatukea koskeva sääntely pohditutti vastaajia. Palkkatuettu työ edellyttää työttömyyttä: voimassa olevan JTYPL-lain mukaan työsuhhteessa olevaa pidetään työttömänä, jos hän on kokonaan lomautettu tai hänen säännöllinen viikoittainen työskentelyaikansa on alle 4 tuntia. Osa-aikatyöntekijöiden kannalta tämä kytkeytyy seuraaviin ongelmatilanteisiin. Asiantuntijavastauksissa toistui arvio, jonka mukaan palkkatuki voisi olla yksi keskeinen väline osa-aikaisten työntekijöiden siirtymissä kokoaikaiseen työhön. Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että yrityksiin kohdistuva palkkatuki nostaa tuella työllistyneiden työkuukausia ja vähentää työttömyysriskiä tukijakson päättymisen jälkeen (Asplund ym. 2018). Asplundin ym. (2018) mukaan työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin varsin pieniä, eikä niitä ole havaittavissa kolmannen sektorin osalta. Toisaalta palkkatuen myötä syntyneisiin kolmannen sektorin työpaikkoihin palkataan usein henkilöitä, joita yritykset eivät haluaa työllistää edes palkkatuella (Kuusi 2018).

Kuvaamme seuraavassa palkkatuen ehtoihin kytkeytyviä ongelmia osittain työllistyneiden työnhakijoiden kannalta. Vastausten perusteella vaikuttaa, että palkkatukea haluttaisiin soveltaa useammin, mutta joko säädökset tai tulkintakäytännöt estävät sen:

*“Palkkatuen pitäisi olla mahdollinen, jos esim. nollasopimuksella tai osa-aikatyössä.”* “Mielestäni palkkatukeen pitäisi tehdä lakimuutos, joka mahdollistaa osa-aikaisten työntekijöiden siirtymistä kokoaikatyöhön palkkatuen turvin. Tällä hetkellä sellaista mahdollisuutta ei ole.” “Voisi miettiä enemmän joustoa palkkatukeen, jos asiakkaalla tosiasiallisesti ei ole ollut [työsopimuksensa mukaisia] töitä pitkään aikaan.” (TE-asiantuntijoita.)

### **Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012**

1 luku 3 §

Määritelmät (voimaan 2.5.2022)

Tässä laissa tarkoitetaan:

3) työttömällä henkilöllä:

- a) joka ei ole työsuhhteessa, ellei hän ole kokonaan lomautettu tai hänen säännöllinen viikoittainen työskentelyaikansa ole alle neljä tuntia viikossa taikka hänen vaihtelevaa työaikaa koskevassa työsopimuksessaan taattu vähimmäistyöaikansa ole alle neljä tuntia viikossa;
- b) joka ei työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitetulla tavalla työllisty päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahta viikkoa, tai jolla on oikeus työttömyysetuuteen yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen estämättä työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n perusteella; ja
- c) joka ei ole työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitettu päätoiminen opiskelija tai jolla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n perusteella

Aiempi sanamuoto kuuluu:

- 3) työttömällä henkilöllä, joka ei ole työsuhhteessa eikä työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitetulla tavalla työllisty päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahta viikkoa ja joka ei ole

työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitettu päätoiminen opiskelija; työttömänä pidetään myös työsuhteessa olevaa, joka on kokonaan lomautettu tai jonka säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on alle 4 tuntia; (29.12.2016/1456)

#### 7 luku 1 § Palkkatuki

“Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

#### 2 § Palkkatuen myöntämisen yleiset edellytykset

Palkkatuen myöntäminen edellyttää, että:

- 1) työ- ja elinkeinotoimisto arvioi työttömän työnhakijan työttömyyden johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja palkkatuetun työn parantavan hänen ammatillista osaamistaan ja mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille;
- 2) tuella palkattava on täyttänyt 60 vuotta ja ollut yhtäjaksoisesti työttömänä vähintään 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä; tai
- 3) tuella palkattavan henkilön vamma tai sairaus alentaa työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan hänen tuottavuuttaan tarjolla olevassa työtehtävässä olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti.

Jos tuella palkattava on ollut työttömänä välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä yhtäjaksoisesti alle 12 kuukautta, palkkatuen myöntäminen 1 momentin 1 kohdan perusteella edellyttää lisäksi, että henkilön työttömyys ilman palkkatuen myöntämistä todennäköisesti kestäisi yli 12 kuukautta.

Työ- ja elinkeinotoimisto voi palkkatukea myöntäessään asettaa tuen saamiselle tuella palkattavan ja tuen tarkoituksen toteuttamisen kannalta tarpeellisia ehtoja.”

Palkkatuen ehtona on henkilön työttömyys. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (28.12.2012/916 7 luku) ei rajaa palkkatuen saajista ulos osittain työttömiä työnhakijoita, mutta vaihtelevan työajan kohdalla säännöllisen työajan määrittely on vaikeaa. Edellä ja seuraavassa olevat sitaatit viittaavat soveltamiskäytäntöön, jossa vain kokonaan työttömien tulkitaan olevan oikeutettuja palkkatukeen:

*”Mielestäni osa-aikatyön tekemiseen ei kannusteta tällä hetkellä riittävästi, kriteerit asiakkaan siirtymiseksi ‘työssä olevaksi työnhakijaksi’ ovat joissakin tapauksissa asiakkaalle enemmän haitaksi kuin hyödyksi, esim. vaikutus palkkatukeen.”*”Osa-aikatyössä oleville ei esimerkiksi voi tarjota palkkatukityötä mahdollisuutena työllistyä kokoaikaisesti.” (TE-asiantuntijoita.)

Toisin sanoen jos asiakas tekee osa-aikaisia töitä siten, että työttömyyden määritelmä ei täyty (työtunnit alle 4 tuntia), palkkatuen myöntämiselle aiheutuu este.

Samaan aikaan tulee ilmi, että kun kyse on jo osittain työllistyneistä työnhakijoista, ei palkkatuen tarjoamisessa ole mieltä, mikäli se ei tarjoa selvästi parempaa työuranäkymää. Osa-aikaisissa töissä olevien urakehitys ja siirtymät kokoaikatoihin eroavat voimakkaasti muun muassa toimialan ja elämänvaiheen mukaan. Vastentahtoisissa osa-aikatyöissä olevat voivat olla erittäin haavoittuvassa asemassa ja huonoissa työsuhteissa, jotka eivät tarjoa väyliä kokoaikaiseen työllistymiseen. Asiantuntijat toivoivat, että palkkatukea voisi kuitenkin käyttää vapaammin osa-aikaisten työntekijöiden kohdalla kokonaisuutenaan perustuen työhön, joka todennäköisesti johtaisi vakituisen ja etenkin kokoaikaiseen työsuhteeseen:

*”Hankaluutta osa-aikatyöt tuovat palkkatuen laskemisen tai myöntämisen kanssa. Hakijalla voi olla sellainen työsopimus, mikä estää palkkatuen myöntämisen, vaikka käytännössä töitä ei ole ollut tai työllistyminen on ollut hyvin satunnaista. Tämä on usein iso pettymys asiakkaalle.”*”Osa-aikaiset tai tilapäiset työt vaikuttavat mm. palkkatukimahdollisuuteen, joten jos halutaan säilyttää palkkatukimahdollisuus pidempikestoisen tai kokoaikaisen työn saamisen edistämiseksi, voi osa-aikatyön tai tilapäisen työn vastaanottamisesta olla ns. haittaa.” (TE-asiantuntijoita.)

Toistuvia mainintoja saavat myös nollatuntisopimukset ja se, miten näillä työnhakija-asiakkailta säilyvät palkkatukioikeudet:

*”Se on ongelma, että palkkatukea ei voi käyttää 0-sopimuslaisille tai työssä olevan koodilla oleville osa-aikaisille. Asiakas on työssä oleva jo todella pienellä säännöllisellä työajalla, jolla ei voi tulla taloudellisesti toimeen ilman muita tukia. Palkkatuen myöntämisperusteita tulisi tarkistaa.”*”Työnhakijat voivat jäädä loukkuun myöskin toistaiseksi voimassa olevien 0-tuntisopimusten kanssa, jos irtisanoutuu, ne selvitetään, minkä lisäksi 0-tuntisopimukset

*estävät työllistymisen palkkatuella kokoaikaisesti vaikka todellisuudessa työtunteja ei ole juurikaan tarjolla tai niitä ei tarjota.” (TE-asiantuntijoita.)*

Vuoden 2019 hallitusohjelmaan sisältyy useita palkkatuen uudistamiseen liittyviä tavoitteita, kuten palkkatuen käytön lisääminen yrityksissä ja kolmannelle sektorille kohdistetun palkkatuen uudistaminen niin, että se tukee paremmin avoimille työmarkkinoille siirtymistä. Lainvalmistelun yhteydessä tulisi huomioida heikossa työmarkkina-asemassa olevat, osa-aikaisesti työllistyneet työttömät työnhakijat ja varmistaa, että työttömyyden keston ja työaikaan liittyvät tekniset rajoitukset eivät estä osittain työttömien pääsyä palkkatuen piiriin, jos se on työnhakijalle sopiva tukimuoto ja sen katsotaan edistävän työnhakijan osaamista, työelämävalmiuksia ja työllistymistä kokoaikaisesti ja pysyvämmiin.

### 5.3.3 Koulutuksella kohti kokoaikaista työtä – osittain työssä olevien työnhakijoiden koulutustarpeet

Lopuksi tarkastelemme, voisiko osa-aikatyössä olevien ammatillisten valmiuksien parantamisella lisätä heidän halukkuuttaan ja mahdollisuuksiaan rekrytoitua jatkossa koko-aikatyöhön. Tässä luvussa käsittelemme koulutusta ensin yleisesti ja sitten erityisesti (työvoimakoulutukseen pääsyä, kun työnhakija on jo osa-aikatyössä). Kyselyvastausten perusteella välittyy jonkin verran tietoa tilanteista, joissa osa-aikatyössä jo olevien on vaikea päästä osaamista vahvistavaan koulutukseen.

TE-asiantuntijoilla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa eri toimialojen työvoiman käyttöön, minkä vuoksi heillä on rajallisesti keinoja käytettävissään osa-aikatyössä jo olevien työnhakijoiden kokoaikaisen työnteon edellytysten parantamiseksi. Keskeinen asiantuntijavastauksista hahmotettava keino, jolla osa-aikatyössä jo olevien työnhakijoiden mahdollisuuksia työllistyä jatkossa koko-aikatyöhön, ovat kuitenkin eri koulutukset:

*”Avain työllistymiseen on useimmissa tapauksissa ammatillisen osaamisen parantaminen. Tämän vuoksi suosittelen matalalla kynnyksellä osa-aikaisesti tai tilapäistyöhön työllistyville asiakkaille työvoimakoulutusta tai muuta ammatillisen osaamisen kehittämisen väylää. Myös palkkatukimahdollisuudesta kerrotaan kategorisesti kaikille sellaisille asiakkaille, joilla palkkatukioikeus on.” (TE-asiantuntija.)*

Koulutus on tärkeää kahdesta syystä: ensinnäkin se mahdollistaa sijoittumisen toimialoille, joissa kokoaikaista työtä on tarjolla:

*”Hyvinä vaihtoehtoina ovat mm. työvoimakoulutuksen/osaamisen kehittämisen kautta työllistyminen esim. työvoimapula-aloille, joissa töitä tehdään kokoaikaisesti. Näin*

*edistetään osa-aikaisissa töissä olevien mahdollisuuksia työllistyä aloille, joissa työtunteja on tarjolla enemmän ja työsuhteet ovat pääsääntöisesti pidempiä.”* (TE-asiantuntija.)

Tutkintoon johtava koulutus joko omaehtoisena koulutuksena tai työvoimakoulutuksena voisi myös mahdollistaa osittain työttömän työnhakijan työllistymisen uudelle alalle, jossa on työvoimapulaa ja kokoaikaista työtä paremmin tarjolla. Toisaalta koulutus on tärkeää siksi, että monen osa-aikatyöntekijän kohdalla ongelmana on matala taitotaso:

*”Yritän auttaa työnhakijaa hakemaan töitä, joita osaa ja joihin pystyy. Jos sellaisia ei löydy, niin sitten ohjataan lisäopintoihin.”* *”Yhä useamman asiakkaan olisi hyvä päästä valmennuksiin, joissa selvitetään heidän koulutustaustaa, selvitetään mahdollisuuden opiskella tutkinto/uusi ammatti/lisäkoulutusta, koska monesti kouluttautumisen avulla kokopäivätyön saaminen on helpompaa.”* (TE-asiantuntijoita.)

Asiantuntijat näkevät, että osaamisen syventäminen vahvistaisi osa-aikaisiin ja tilapäisiin töihin ”jumiutuneiden” asiakkaiden työmarkkina-asemaa: *”Asiakkaiden osaamisen ja työnhakuvalmiuksien kehittäminen osa-aika-/tilapäistyön ohessa parantavat asiakkaan mahdollisuuksia saada lisätyötunteja/pysyvämpi työsuhte nykyisessä tai uudessa työpaikassa”* (TE-asiantuntija). Koulutuksen tarpeesta ollaan yhtä mieltä kautta linjan.

Kuitenkin koulutukseen ohjaamisessa tarvittaisiin nykyistä enemmän koulutusta koskevaa neuvontaa osa-aikatyössä jo oleville työnhakijoille: *”Koulutusneuvontapalveluita tulisi lisätä, henkilökohtaista neuvonta-apua koulutusviidakkoon tarvitaan yhä (entistä enemmän!)”* (TE-asiantuntija). Jos ajatellaan juuri tätä asiakaskuntaa – pitkittyvästi osa-aikaisissa ja tilapäisissä työsuhteissa varsinkin vastentahtoisesti olevia työnhakijoita – juuri ohjaus uraohjaukseen tai koulutusneuvontaan ja sitä kautta uuteen työhön tai ammattiin voisi ratkaista heidän kohdallaan ongelmaa, jossa sovitellulle etuudelle ja vain vähän työllistäviin työsuhteisiin jäädään pitkäksi aikaa.

Myös työnhakijoiden vastauksissa korostuivat koulutustarpeet, kun heiltä kysyttiin, mitkä palvelut vahvistaisivat siirtymiä kokoaikaisiin ja pysyvämpiin työsuhteisiin. Työnhakijat korostivat erityisesti ammatillisten ja työnhakuun liittyvien valmiuksien kehittämistä:

*”[Osa-aikaisissa töissä olevia] työnhakijoita kiinnostavien ja realististen koulutusvaihtoehtojen pohtimista ja kartoittamista pätevien työntekijöiden johdolla tulisi vahvistaa, koska yhä useammassa työssä tarvitaan uudenlaista osaamista ja pelkällä työkokemuksella ilman korkeakoulututkintoa ei välttämättä löydy vakituista työtä, josta saa tarpeeksi palkkaa.”* *”Olen saanut ammatinvalinta-apua, joka on ollut suuri pelastus minulle. – – En enää ole osa-aikatyössä – – vaan opiskelen päätoimisesti uutta alaa. Olen tyytyväinen siihen apuun mitä sain.”* (Työnhakijoita.)

Työnhakijat korostivat myös omaan tai toivealaansa liittyvien spesifien koulutustarpeiden huomiointia:

*“Työnhakuvalmennuksissa tulisi ottaa paremmin huomioon myös kunnallisten ja valtiollisten virkahakujen erityispiirteet.” “Ylipäättään voisi kehittää palveluita, joiden kohde on korkeakoulutetut ja/tai luovilla aloilla työskentelevät. Ainakin omalla alueella esim. työvoimakoulutukset ovat pelkästään hoitoalalle tai esim. metallialalle ja vastaaville teknisille duunarialoille. Nuo koulutukset ovat varmasti tarpeellisia, mutta ne tuntuvat kovin yksipuolisilta.” “Työttömyysetuudella kouluttautuminen kurssein – – siten että saa esim. tulityökortin tai kuorma-autokortin.” (Työnhakijoita.)*

Nykyinen työvoimakoulutusten tarjonta on jo laajaa ja monipuolista ja se varmaankin osittain huomioi spesifejä koulutustarpeita, joskin tarpeet voivat lähteä useammin alueen työnantajien kuin työttömien työnhakijoiden tarpeista ja työnhakijan kannalta kyseeseen tulee myös omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella. Yhteistyötä TE-palveluissa tehdään nykyisellään niin työnantajayritysten kuin oppilaitostenkin kanssa. Tarjonta voi kuitenkin rajoittua ajallisesti tai maantieteellisesti; kun työttömyysjaksoja alkaa joka vuosi useita satoja tuhansia, on selvää, ettei kaikille voida räätälöidä täsmäkoulutusta heti. TE-asiantuntijat ehdottivat, että sekä oppilaitosten että yritysten kanssa voitaisiin tehdä koulutusyhteistyötä nykyistä laajemmin:

*“Hyvä palveluihin ja koulutuksiin ohjaaminen jotka mahdollistavat kokoaikatyöhön. Eli tiiviimpi yhteistyö esimerkiksi oppilaitosten kanssa.” “Meidän oma toimisto tekee yhteistyötä esim matkailualan yrittäjien kanssa jotta he saisivat osaavaa työvoimaa. Voidaan tehdä yhteishankintakoulutusta, jolla voidaan kouluttaa yritykselle sopivaa työvoimaa. Mielestäni on myös ollut yhteishankkeita työvoiman saamiseksi eri aloille.” (TE-asiantuntija.)*

Myös koulutukseen pääsyyn liittyi aineistoissa huolenaiheita siitä, voivatko osittain työssä olevat työnhakijat osallistua niihin: *“Esim. työnhakuvalmennukset yms. olisivat hyviä ja lisäksi esim. työvoimakoulutus, mutta sielläkin ensisijaisesti valitaan työttömiä.”* (TE-asiantuntija.) Vastaavat ilmaukset, joissa arvioidaan, että palveluita tarjotaan nyt useammin kokonaan työttömille työnhakijoille, on jonkin verran. Aineiston perusteella jää kuitenkin epäselväksi, kuinka yleisiä asiantuntijoiden ja työnhakijoiden kuvaamat esteet ovat ja minäkalaisiin tilanteisiin ne tarkalleen ottaen liittyvät - toisin sanoen onko kyse säädösten tulokinnasta vai toimistojen käytännöistä.

Koulutuksen täsmäkeino TE-palveluissa ovat työvoimakoulutukset. Vaikka osa työvoimakoulutuksista on suunnattu tarkkaan valikoiduille työnhakijaryhmille, työssä olevat työnhakijat tulisi pääsääntöisesti huomioida koulutusten opiskelijavalinnoissa.

## **Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012**

### **5 luku Työvoimakoulutus**

3 § ”Opiskelijaksi voidaan valita koulutukseen ja sen tavoitteena olevaan ammattiin tai tehtävään soveltuva henkilö, jolla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve. Alle 20-vuotias oppivelvollisuuden suorittanut voidaan valita muuhun kuin kotoutumiskoulutukseen vain, jos koulutuksen suorittaminen ei ole mahdollista tai muutoin tarkoituksenmukaista omaehtoisena opiskeluna.”

Aineistoissa esiintyi kuitenkin tältäkin osin näkemyksiä, joiden mukaan osa-aikainen työskentely saattaa muodostaa esteitä työvoimakoulutukseen pääsulle riippumatta henkilön koulutustarpeista tai työmarkkina-asetuksesta. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan työvoimakoulutukset suunnataan usein ensisijaisesti kokonaan työttömille ja opiskelijavalinnoissa osittain työttömät saatetaan lähtökohtaisesti huomioida heikommin:

*”Pitäisi antaa mahdollisuus työvoimapolitiittiseen koulutukseen niille, jotka oikeasti haluavat. Jos pitää olla työtön, se tarkoittaa että et saa ottaa vastaan työtä, koska pitää päästä siihen koulutukseen.”* *”Jos on tiedossa, että hakijalta loppuu määräaikainen työsopimus pian ja hän haluaa päästä työvoimakoulutukseen esim. alaa vaihtaakseen, niin tämä pitäisi sallia. Esteenä on ollut, että työnhakija ei saa olla töissä sillä hetkellä, kun hakee koulutukseen, vaikka on tiedossa että määräaikainen työ päättyy pian.”* (TE-asiantuntijoita.)

Myös työnhakijoiden vastauksissa tuli ilmi käsitys siitä, että osa-aikainen työskentely saattaa heikentää mahdollisuuksia tulla valituksi työvoimakoulutuksiin: *”Esteenä [osa-aikaisen ja/tai tilapäisen työn vastaanottamiselle] tulisi olemaan se, että pienimmätkin mahdollisuudet vaihtaa alaa ja päästä työvoimapolitiittiseen koulutukseen menisivät”* (Työnhakija). Eräs asiantuntija toi myös esille tilanteen, että jos asiakas irtisanoutuu osa-aikaisesta työstään osallistuakseen työvoimakoulutukseen se voidaan tulkita työvoimapolitiittisesti moitittavaksi toiminnaksi, joka johtaa karenssiin:

*”Paha epäkohta: jos asiakas osa-aikatöissä ja tulee valituksi työvoimakoulutukseen ja haluaa irtisanoutua työstään, hän voi saada karenssin omasta pyynnöstä, vaikka osallistuu kokoaikaista työllistymistään edistävään palveluun.”* (TE-asiantuntija.)



Sitaatin mukaan koulutukseen päästäkseen työnhakijan olisi irtisanouduttava työstä; kyseessä voi kuitenkin olla virheellinen tulkinta säädöksistä. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa TE-toimistolle harkintaa ja koulutus on mahdollista, mikäli se on kokonaisuutena arvioiden parempi vaihtoehto kuin nykyinen työ. Myöskään tilanne, jossa työnhakija on saanut karenssin irtisanoutumisesta, ei säädösten perusteella muodosta estettä osallistua koulutukseen. Työttömyysturvalain 10. luvun 2 §:n mukaan ”työttömyysetuutta maksetaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta, vaikka työnhakijalla ei palvelun alkaessa ole oikeutta etuuteen, jos se johtuu: 1) korvauksettomasta määräajasta – –”. Toisin sanoen koulutukseen osallistumisen työttömyysetuudella pitäisi olla oikeus, vaikka irtisanoutumisesta olisi aiheutunut karenssi. Näin on niiden palveluiden osalta, jotka määritellään työllistymistä edistäviksi <sup>10</sup> (TTL 1 luku 5 § kohta 15). Soveltamiskäytännössä vaikuttaa kuitenkin olevan virkailija- ja/tai toimistokohtaisia eroja.

Merkittävä osa asiantuntijoista painotti, että työvoimakoulutuksen valinnoissa huomioidaan tarkasti myös osa-aikaiset ja tilapäisissä töissä olevat. Työssäkäyvällä työnhakijalla ei ole esteitä osallistua koulutukseen, jos hänen katsotaan täyttävän koulutuksen valintakriteerit, sen tulkitaan edistävän hänen kiinnittymistään työmarkkinoille ja hän on kykenevä osallistumaan koulutukseen työn ohella:

*“Olemme valinneet työvoimakoulutuksiin asiakkaita, jotka tekevät epäsäännöllistä osa-aikatyötä tai satunnaista tilapäistyötä silloin, kun he ovat opiskelijavalintatilanteessa tuoneet esille, että kykenevät osallistumaan kokopäiväiseen koulutukseen. Valintatilanteessa joutuu arvioimaan mm. sitä, onko asiakkaalla koulutustarve, jos hän on jo osittain kiinnittynyt työelämään ja toisaalta ottamaan huomioon, onko asiakkaan osa-aikainen tai tilapäinen työllä, joka pidemmälläkin tähtäimellä työllistää ja motivoi häntä.”* (TE-asiantuntija.)

Toisen asiantuntijan mukaan hän myös huomioi URA-järjestelmässä työssä olevien koodilla olevat osa-aikaiset työntekijät koulutusvalinnoissa, mutta hänen mukaansa käytäntö ei ole täysin hyväksytty kaikkien asiantuntijoiden kohdalla:

*“Huomioin [osa-aikaiset työntekijät] työvoimakoulutusvalinnoissa, enkä sivuuta heitä ensisilmäyksellä, jos asiakkaan status on ‘työssä’. Joidenkin mielestä tämä ei ole vielä täysin ok, mutta omasta mielestäni voidaan katsoa työttömyysuhan alaisiksi lain mukaisesti.”* (TE-asiantuntija.)

<sup>10</sup> Työnhakuvalmennus ja uravalmennus (JTYPL 4 luku); kokeilu (JTYPL 4 luku, pl. rekrytointikokeilu); työvoimakoulutus (JTYPL 5 luku); työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu (JTYPL 6 luku) sekä kuntouttava työtointiminta. Työllistymistä edistävänä palveluna pidetään myös 1.9.2011 tai sen jälkeen aloitettua kotoutumisen edistämistä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua.

Edellä olevien sitaattien perusteella työvoimakoulutukseen pääsyssä on ennen kaikkea toimisto- ja jopa virkailijakohtaisia eroja, eikä koulutukseen pääsy niinkään esty säädösten vuoksi. Toisaalta koulutusten kohdentamiseen saattavat vaikuttaa myös koulutushankinnan määrittely ja/tai oppilaitoksen rakentaman koulutuskokonaisuuden pääsykriteerit.

Eriyisenä työnhakijaryhmänä korostuvat ne maahanmuuttajat, joiden oleskelulupa edellyttää tietyn tason toimeentuloa. Työskentely ja toimeentulotukiedellytys saattaa osaltaan estää työvoimakoulutuksen tai muihin työvoimapalveluihin osallistumisen, jos palvelu ei ole yhteensopiva osa-aikaisen työn kanssa:

*“Moni voi haluta käydä edelleen töissä koulutuksen ohella esim. toimeentulon takia tai pitääkseen [oleskelu]lupansa. Moni maahanmuuttaja yleensäkin joutuu tekemään hanttihommia, jotta saa pidettyä lupansa. Tämä koskee myös korkeasti koulutettuja ulkomaa-laistaustaisia.”* (TE-asiantuntija.)

Työnhakijan osallistumismahdollisuuksien ja koulutuksen työllistyvyysvaikutuksien lisäksi opiskelijavalinnoissa saatetaan punnita, minkälaista haittaa osa-aikaisesta työstä eroaminen koulutuksen vuoksi saattaisi aiheuttaa työnantajalle.

*“Toisaalta ei ole oikein valita työvoimakoulutukseen asiakkaita, jotka tekevät esim. puoli-päiväistä työviikkoa, jottei heidän nykyinen työnantajansa joudu pulaan, mistä saisi uuden tekijän, jos asiakas irtisanoutuisi tai vähentäisi työaikaan työvoimakoulutuksen vuoksi. Näistäkin asioista aina välillä työvoimakoulutuksen valintahaastattelussa keskustelemme työnhakijoiden kanssa.”* (TE-asiantuntija.)

Jatkossa työvoimakoulutuksia voitaneen kehittää siten, että ne olisivat mahdollisuuksien mukaan nykyistä joustavammin tarjolla osittain jo työssä oleville työnhakijoille. Aineiston perusteella keskeisimpänä esteenä koulutuspalveluihin osallistumiselle ovat aikataululliset syyt. Osa-aikatyössä olevilla voi olla vaikeuksia osallistua mahdollisiin koulutuksiin aikataulusyistä, kun osa-aikatyön ajoittuminen estää osallistumisen:

*“Työvoimakoulutuskin on kokopäiväistä opiskelua ja sitouttaa eli on osa-aikatyössä olevalle hankalaa.”* *“Asiakkaalla oli hankaluutta, kun oli osa-aikatyössä alalla, joka ei ollut koulutusta (ytm) vastaavaa. Tuli valituksi työvoimakoulutukseen, mutta työsuhde jatkuikin työvoimakoulutuksen alettua. Asiakas ei voinut olla sekä osa-aikatyössä (20h/vko) että työvoimakoulutuksen työssäoppijana.”* (TE-asiantuntijoita.)

Etenkin kouluttautuminen kokonaan uuteen ammattiin ja työhön voi edellyttää, että työnhakija lopettaa nykyisessä osa-aikatyössään – tai sitä, että osittain työllistyneille täsmätäisiin ajasta riippumattomia, esimerkiksi verkkovälitteisiä ja itsenäisesti suoritettavia työvoimakoulutuksia, jotka mahdollistaisivat aiemmassa työssä jatkamisen ja uuteen työhön

suuntautuvan kouluttautumisen yhtä aikaa. On selvää, että kaikilla ammattialoilla, esimerkiksi teknisillä tai hoiva- ja hoitoaloilla itsenäinen etäopiskelu ei ole mahdollista. Tällöin on puntaroitava, edistääkö osa-aikaisesta työstä koulutukseen siirtyminen työnhakijan tulevia työuramahdollisuuksia riittävästi.

Lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 3. luvun 1. §:n mukaan ”Työnvälityksellä edistetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista siten, että avoimet työpaikat täyttyvät ja työtä hakevat saavat työtä *nopeasti*”. Laissa tarkoitettu ”nopea” työllistäminen soveltuu etenkin tilanteisiin, joissa työnhakijalla on riittävä osaaminen. Toisaalta julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen on myös määrä ”parhaiten” turvata ”osaavan työvoiman saatavuutta” sekä ohjata asiakasta hänen tarvitsemiensa palveluiden piiriin (JTYPL 1 luku 4 §), mikä kannustaa ohjaamaan työttömiä työnhakijoita myös koulutuspalveluiden suuntaan. Työttömän työnhakijan kannalta voi tuntua ristiriitaiselta, että hänen tulisi työllistyä nopeasti, mutta toisaalta hänen olisi hyvä hankkia lisää osaamista.

Etenkin osa-aikaisesti työssä olevien työnhakijoiden kohdalla lisäkouluttautumisesta voisi olla hyötyä, mikäli tavoitteena on, että nämä työnhakijat saisivat jatkossa kokoaikaista työtä. Erilaisia kouluttautumisen mahdollisuuksia on runsaasti. Opetus- ja kulttuuriministeriön on käynnissä jatkuvan oppimisen uudistamishanke, jonka osana tavoitellaan esimerkiksi muunto-, täydennys-, erikoistumis- ja oppisopimuskoulutusten vahvistamista. Kyseisen uudistuksen tavoitteista seuraavat koskevat etenkin TE-palveluita:

- ”parannetaan muutosturvalla työntekijöiden osaamista ja työllistymistä
- työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työnhaun ohessa parannetaan
- opintovapaata ja aikuiskoulutustukea kehitetään
- kehitetään rakennemuutosten ennakointia” (ks. <https://okm.fi/jatkuva-oppiminen>).

Jatkuvan oppimisen uudistusta on motivoitu erityisesti alituisella työn ja tuotannon rakennemuutoksella, mikä edellyttää työikäisen väestön osaamisen kehittämistä. Osa-aikaisesti tai tilapäisesti työssä olevat työttömät voisivatkin olla yksi ryhmä, jonka palvelutarpeisiin lisäkoulutus voisi lukeutua ja jonka koulutusta lisäämällä työikäisen väestön osaamisen tavoite voisi edistyä. Työttömäksi joutuminen voi olla myös työnhakijalle itselleen tilaisuus suuntautua uudella koulutuksella uutta ammattia kohti.

TE-asiantuntijan mukaan työnhakijoista ”yleensä pitkään osa-aikatyötä tekevät ovat *matalasti koulutettuja*”. Jatkuvan oppimisen uudistuksen tavoitteena on puolestaan tukea

“aliedustettujen ryhmien osallistumista aikuiskoulutukseen”, joita osittain työttömät työnhakijat usein ovat. Tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedetään, että aikuiskoulutuksen yleisenä ongelmana on, että eniten koulututtavat nyt ne, joilla on jo koulutusta. Samaan aikaan on havaittu, että etenkin matalasti koulutetuilla uuteen tutkintoon ja ammattiin johtava koulutus työuran aikana on kaikkein vaikuttavinta. Vaikka koulutukseen osallistuvan tulot tai työllisyys eivät välittömästi paranisi eri aikuiskoulutuksen muotojen yhteydessä, hyödyt välittyvät yhteiskunnalle ja organisaatioille parantuvana tuottavuuskehityksenä. (Ks. Ojala & Pyöriä 2021; Coelli & Tabasso 2019.)

## 5.4 Työtarjoukset rekisteriaineistojen valossa

Työtarjous on työ- ja elinkeinotoimiston keskeinen työnvälitysinstrumentti.<sup>11</sup> Työtarjousten ensisijaisena tehtävänä on tukea TE-toimiston asiakkaiden työllistymistä ja yritysten TE-toimiston kautta tarjoamien työpaikkojen tehokasta täyttämistä (Sundvall ja Härmälä 2016). Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta todetaan, että työ- ja elinkeinotoimisto etsii ja tarjoaa työnhakijalle sopivia työpaikkoja. Työ- ja elinkeinotoimisto arvioi työpaikan sopivuuden työnhakijalle ottaen huomioon työnhakijan ammatillisen osaamisen, työhistorian, koulutuksen ja työkyvyn. TE-toimiston tekemät työtarjoukset ovat asiakkaita velvoittavia, toisin sanoen työttömän työnhakijan on sanktion uhalla haettava tarjouksen kohteena olevaa työpaikkaa. Työttömyysturvalaissa on säädetty, mitkä ovat pätevät syyt kieltäytyä työn vastaanottamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta (TEM 2017) todetaan, että työtarjouksia tehdään kaikille TE-toimiston asiakkaille, ts. kokonaan työttömien lisäksi osa- tai kokoaikatyössä, myös määräaikaisessa palkkatuetussa työssä oleville ja työvoimapalveluissa oleville. Työtarjouksia voidaan tehdä toistaiseksi voimassa olevan ja kokoaikaisen työn ohella myös muun tyyppisiin tehtäviin kuten määrä- ja osa-aikaiseen työhön sekä vuokra- ja provisio-palkkaiseen työhön ja hakuajallisiin työpaikkoihin.

Ohjeistuksen mukaan työtarjouksia tehdään heti työnhakijan työttömyysjakson alussa ja säännöllisesti työttömyyden pitkittyessä kaikille työttömille, joilla on riittävät

<sup>11</sup> Työtarjousten ohella työnvälityksen toinen työnvälitysinstrumentti on ehdokashaku. Ehdokashaku perustuu työnantajan ja TE-toimiston työnantaja- ja yrityspalveluiden väliseen toimeksiantosopimukseen, jonka pohjalta TE-toimisto etsii ja esittelee työnantajalle heidän kriteereidensä mukaisia työnhakijoita. Myös tämä instrumentti on osoittautunut tehokkaaksi (Sundvall 2019).

työmarkkinavalmiudet.<sup>12</sup> Työtarjousten on oltava asiakkaan työllistymissuunnitelmaan kirjattujen tavoitteiden mukaisia. Ohjeistus tuo esille niin sanotun marssijärjestyksen henkilöasiakkaan palvelutarpeen mukaisessa palvelussa. Jos asiakkaan osaaminen ja ammattitaito ovat ajan tasalla, työnvälitys on ensisijainen palvelu.

Työtarjoukset ovat keskeinen osa TE-toimiston palveluprosessia autettaessa työnhakijoita työllistymään avoimille työmarkkinoille. Tässä luvussa tarkastellaan sitä, toimivatko työtarjoukset samanlaisena työnvälitysinstrumenttina osa-aikaisiin ja tilapäisiin töihin verrattuna kokoaikaisiin ja pidempikestoisiin työpaikkoihin. Kiinnostuksen kohteena on myös mikä merkitys tehdyillä työtarjouksilla on avoimien työpaikkojen täytön tehokkuuteen erityyppisten työpaikkojen osalta. Tämän alaluvun rekisteriaineistoihin perustuva tarkastelu täydentää osaltaan tämän luvun kyselyaineistojen antamaa kuvaa palvelujärjestelmän toimivuudesta.

#### 5.4.1 Työtarjoukset erityyppisiin avomiin työpaikkoihin ja työtarjousten tehokkuus

Kuten edellä tuotiin esille TE-toimisto voi tehdä asiakkaille tarjouksia myös muihin kuin pysyviin ja kokoaikaisiin työpaikkoihin kuten osa-aikaiseen työhön ja tilapäiseen työhön. Osa-aikaisen työn ja lyhyen tilapäisen työn vastaanottaessaan kokoaikatyötä etsivä työntönnhakija on oikeutettu soviteltuun työttömyyskorvaukseen tietyn edellytyksin. Ajatuk-  
sena on, että sovitellun työttömyysetuuden ja osa-aikaisen työn yhdistäminen voi toimia keinona, joka nopeuttaa kokoaikaista työllistymistä. Tällainen työ voi toimia väylänä koko-  
aikatyöhön, jos osa-aikatyössä olevan työttömän inhimillinen pääoma karttuu, hän solmii  
työnteon aikana uuden työn saamisen kannalta hyödyllisiä kontakteja, tai työskentely toi-  
mii koeaikana.

Seuraavassa tarkastellaan, kuinka paljon työtarjouksia tehdään erityyppisiin työpaikkoihin, kuinka suuri osuus avoimista työpaikoista täytetään työtarjouksesta ja mikä merkitys työtarjouksilla on täytön tehokkuuteen, ts. kuinka nopeasti erityyppiset työpaikat täyttyvät. Täytön tehokkuudella on merkitystä sekä yritysten että työtä etsivien työnhakijoiden kan-  
nalta. Aineistona analyysissa hyödynnetään julkisen työnvälityksen avointen työpaikko-  
jen kattavia rekisteriaineistoja vuosilta 2018 ja 2019. Aineistossa ovat mukana kaikki julki-  
seen työnvälitykseen ilmoitetut työpaikat.

<sup>12</sup> Räisänen ja Järvelä (2014) tarkastelee työtarjouksia saaneiden työnhakijoiden profiileja henkilökohtaisten ominaisuuksien ja työttömyyden keston mukaan. Analyysissa katsotaan myös työtarjousten yhteyttä työttömyysjaksojen keston. OwaLGroup (2016) analysoi henkilöasiakkaiden näkemyksiä työtarjouksista tutkimuksessa tehdyn asiakaskyselyn perusteella.

Tarkastelua varten avoimet työpaikat on ryhmitelty seuraaviin erityyppisiin työpaikkoihin: osa-aikatyö, kokoaikatyö, kestoaltaan alle 3 kuukautta, 3-alle 12 kuukautta ja 12 kuukautta tai sen yli kestävät työpaikat.

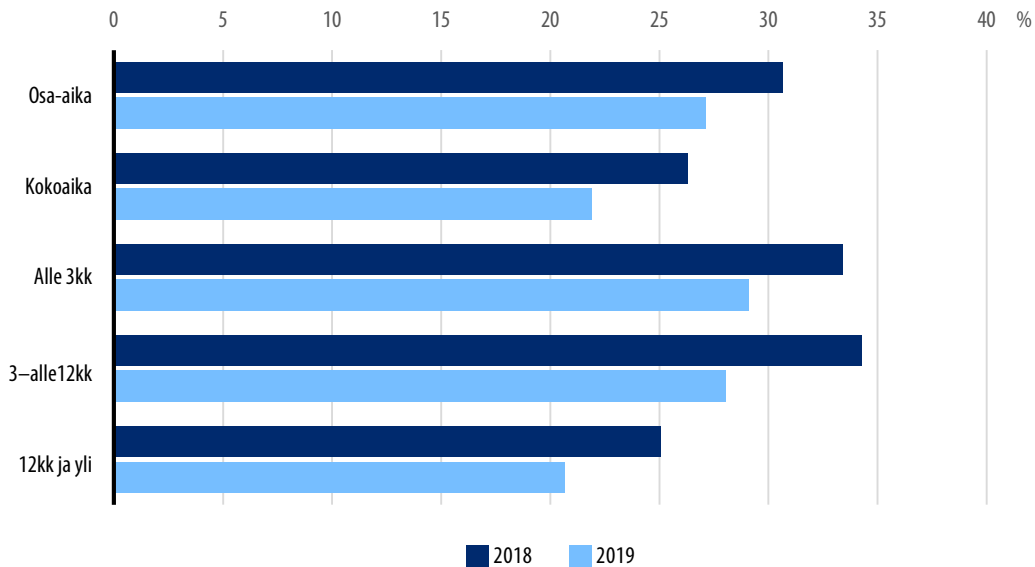
Vuonna 2018 työtarjouksia tehtiin yhteensä 210 915 kappaletta yhteensä 97 050 erilliseen työpaikkaan eli keskimäärin 2,2 tarjousta per työpaikka. Osuutena kaikista työpaikoista työtarjousten osuus oli noin 29 prosenttia. Vastaavasti vuonna 2019 työtarjouksia tehtiin 201 495 kappaletta yhteensä 88 586 erilliseen työpaikkaan eli noin 2,3 tarjousta per työpaikka. Näiden kahden perättäisen vuoden aikana työtarjousten määrä per työpaikka on hyvin samalla tasolla. Vuonna 2019 työtarjousten osuus kaikista työpaikoista oli noin 24,5 prosenttia, ts. osuus oli laskenut vuodesta 2018.<sup>13</sup>

Kuvio 5.1 esittää kuinka paljon työtarjouksia tehtiin suhteessa avoimiin työpaikkoihin erityyppisissä avoimissa työpaikoissa. Kuviosta käy ilmi, että osa-aikaisiin työpaikkoihin tehtiin suhteessa enemmän työtarjouksia kuin kokoaikaisiin työpaikkoihin. Työtarjousten käytössä havaitaan eroja myös työpaikkojen keston mukaan: määräaikaisiin, kestoaltaan alle vuoden mittaisiin työpaikkoihin tehtiin suhteessa enemmän työtarjouksia verrattuna pidempikestoisiin, 12 kuukautta tai sen yli kestäviin työpaikkoihin.<sup>14</sup> Osa- ja lyhyempikestoisiin määräaikaisiin työsuhteisiin tehdään siis suhteessa tällaisten avoinna olevien työpaikkojen määrään enemmän työtarjouksia. Tällaiset työpaikat voivat olla vaikeammin täytettäviä. Tekemällä suhteessa enemmän työtarjouksia tällaisiin työpaikkoihin TE-toimisto voi edistää työmarkkinoiden toimivuutta. Toisaalta 12 kk ja sen yli kestoisissa työpaikoissa on enemmän hakuajallisia paikkoja, joista osaan kuten julkishallinnon virkoihin ei ehkä ole tarkoituskaan tehdä työtarjouksia.

13 Valtakari ym. (2014) tutkimuksen kyselyyn vastanneista yritysjohtajista yli puolet piti työtarjousten tekemistä tärkeänä tai erittäin tärkeänä ja neljännes arvioi voivansa käyttää työtarjouksia työvoiman hankinnassa. Tämä kertoo osaltaan työtarjousten tärkeydestä kohtaanto-ongelman lievittämisessä.

14 Lisäksi katsottiin työtarjouksia myös lyhyisiin, alle 11 päivää kestäviin tilapäisiin töihin, joiden vastaanottaminen oikeuttaa soviteltuun päivärahaan. Työtarjousten osuus näistä avoimista työpaikoista oli vuonna 2018 26,5 % ja työtarjouksesta täytettiin 10,8 % tämänkestoisista työpaikoista. On syytä ottaa huomioon, että näin lyhyiden työsuhteiden osuus kaikista avoimista työpaikoista oli vuonna 2018 vain noin 1,6 prosenttia.

**Kuvio 5.1.** Työtarjousten osuus kaikista avoimista työpaikoista työsuhteen tyyppin<sup>15</sup> mukaan v.2018 ja v.2019



Lähde: Julkisen työväilyksen avoimien työpaikkojen rekisteriaineistot vuosilta 2018 ja 2019.

Kuvailevaa tilastotietoa työtarjousten tehokkuudesta avointen työpaikkojen täytössä saadaan tarkastelemalla työtarjouksesta täytettyjen työpaikkojen osuutta kaikista täytetyistä työpaikoista. Rekisteriaineistoon pohjautuen työpaikka määritellään täytetyksi, jos se on täytetty työtarjouksesta, muutoin toimiston hakijalla, on täytetty muutoin tai verkon kautta. Täytetty muuten toimiston hakijalla tarkoittaa avoimia työpaikkoja, joihin työnantaja on löytänyt työntekijän TE-toimiston asiakaskunnasta pois lukien työtarjoustäytöt. Muuten täytettyihin paikkoihin työntekijä on löydetty muualta kuin TE-toimistoihin ilmoittautuneiden työnhakijoiden joukosta. Verkkotäyttö tarkoittaa työnantajan TE-toimistolta saamallaan tunnuksilla suorittamia täyttöjä, jotka kirjautuvat suoraan järjestelmään (Räisänen ja Härmälä 2014). Koska työhallinnon tilastoissa 'haku-aika on päättynyt' tai 'ehdokkaita riittävästi'- luokkia ei enää lasketa täyttyneiksi työpaikoiksi (Räisänen 2016), myöskään tässä tarkastelussa näitä luokkia ei lasketa täyttyneisiin työpaikkoihin.

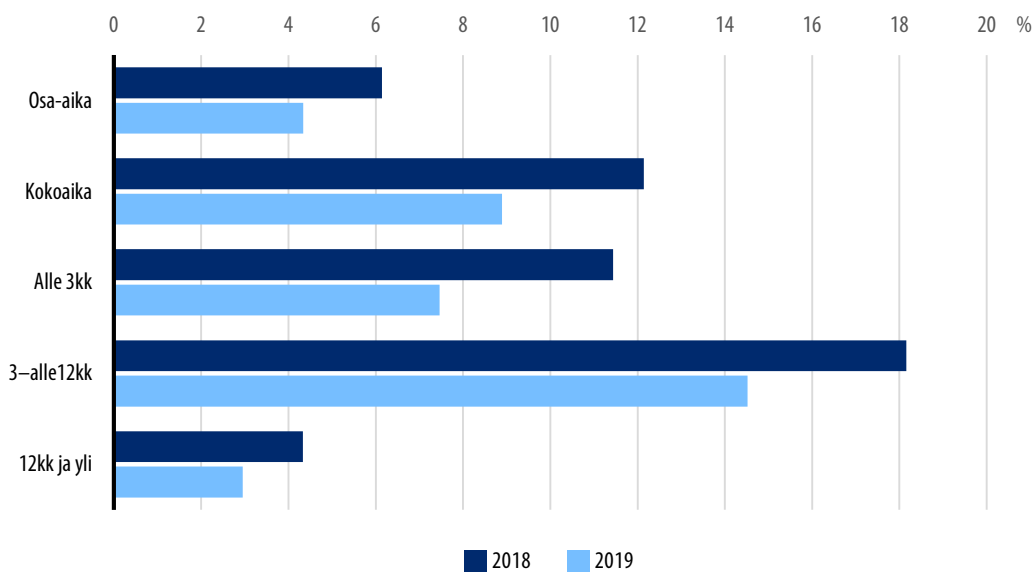
Työtarjouksesta täytettyjen työpaikkojen osuus kaikista täytetyistä työpaikoista oli 10,1 prosenttia vuonna 2018. Yleisin täyttötapa oli täytetty muutoin toimiston hakijalla noin 43 prosentin osuudella. Avoimen työpaikan työsuhteen tyyppin mukaan katsottuna työtarjoustäyttäjien osuus kaikista täytetyistä työpaikoista oli suurempi kokoaikaisissa

<sup>15</sup> Työsuhteen tyyppi/työsuhdetyyppi tarkoittaa tässä luvussa seuraavia erityyppisiä avoimia työpaikkoja: osa-aikatyö, koko-aikatyö, kestoltaan alle 3 kuukautta, 3–alle 12 kuukautta ja 12 kuukautta tai sen yli kestävät työpaikat.

työpaikoissa verrattuna osa-aikaisiin työpaikkoihin (kuvio 5.2). Työpaikan keston mukaan katsottuna työtarjoustäyttöjen osuus täytetyistä työpaikoista oli vuonna 2018 suurin 3 – alle 12kk kestoissa työpaikoissa, jossa ryhmässä miltei joka viides (18%) työpaikoista oli täytetty työtarjouksesta ja selvästi pienin 12 kk ja yli kestoissa työpaikoissa, jossa vain noin nelisen prosenttia oli täytetty työtarjouksesta. Määräaikaisia, alle vuoden kestäviä työpaikkoja täytetään siis selvästi pidempikestoisia työpaikkoja enemmän työtarjouksesta.

Työtarjoustäyttöjen osuus oli suurin samoissa kategorioissa myös vuonna 2019, joskin kaikissa kategorioissa työtarjouksesta täytettyjen työpaikkojen osuus täytetyistä työpaikoista laski vuodesta 2018 vuoteen 2019. Kaikkiaan voidaan todeta, että työtarjouksesta täytetään enemmän määräaikaisia alle vuoden kestäviä työpaikkoja pidempikestoisiin työpaikkoihin verrattuna. Sen sijaan työtarjoustäytön osuus kaikista täytetyistä työpaikoista on suurempi kokoaikaisissa työpaikoissa verrattuna osa-aikaisiin työpaikkoihin.

**Kuvio 5.2.** Työtarjoustäyttöjen osuus kaikista täytetyistä avoimista työpaikoista työsuhteen tyyppin mukaan v.2018 ja v.2019



Lähde: Julkisen työnvälityksen avoimien työpaikkojen rekisteriaineistot vuosilta 2018 ja 2019.

Vastaavat tarkastelut työtarjosten käytössä suhteessa avoimiin työpaikkoihin ja työtarjoustäyttöjen osuudesta kaikista täytetyistä työpaikoista työsuhteen tyyppin mukaan tehtiin myös toimialoittaisesti sekä alueellisesti. Toimialoittainen tarkastelu osoittaa, että toimialojen välillä suuria eroja siinä, kuinka paljon työtarjouksia tehdään suhteessa avoimiin työpaikkoihin. Työsuhteen tyyppin mukaan on eroja minkä toimialan avoimiin työpaikkoihin tehdään eniten ja vähiten työtarjouksia. Esimerkiksi työtarjouksia osa-aikaisiin työpaikkoihin (osuutena alan kaikista osa-aikaisista työpaikoista) tehtiin



eniten kaupan ja majoitus- ja ravitsemisalan työpaikkoihin. Nämä ovat aloja, joilla osa-aikatyön tekeminen on kaikkein yleisintä Suomessa. Toimialoitteiset tarkastelut on esitetty tarkemmin Liitteessä 1.

Alueittaisissa tarkasteluissa (TE-toimistoittain) havaittiin, että eniten ja vähiten työtarjouksia tekevät alueet ovat melko samoja avoimen työpaikan tyypistä riippumatta, joskin vuosien 2018 ja 2019 välillä on tässä hieman eroavuuksia.<sup>16</sup> Kärjessä työtarjousten osuudessa kaikista avoimista työpaikoista oli Etelä-Pohjanmaa vuonna 2018. Vähiten työtarjouksia suhteessa avointen työpaikkojen määrään tehtiin Pohjois-Karjalassa vuonna 2018. Vuoden 2019 osalta kärkisijoissa ja viimeisissä sijoissa on hieman enemmän vaihtelua työpaikan tyypistä riippuen. Nämä tulokset on esitetty tarkemmin Liitteessä 2.

#### 5.4.2 Työtarjousten käytön yhteys avoimen työpaikan täytön tehokkuuteen – Coxin regressioanalyysi

Tarkastellaan seuraavaksi tilastollisella Coxin regressiolla (Cox proportional hazards model) (esim. Wooldridge 2010) työtarjousten käytön yhteyttä avoimen työpaikan täytön tehokkuuteen. Erityisen kiinnostuksen kohteena on, kuinka työtarjousten käyttö vaikuttaa avoinna olevan työpaikan kestoon. Selitettävänä muuttujana mallissa on avoinna olevan työpaikan kesto ja selittävinä mallista riippuen seuraavat muuttujat: työpaikan tyyppi (palkkatyö), kuntatyyppi (kaupunkimainen kunta), sektori (julkinen), henkilöstön koko (200+), ammatti (1-numerotaso), työpaikan kesto (alle 3kk, 3 – alle12kk, 12kk ja yli), työpaikan osa-aikaisuus sekä työtarjouksen käyttö.

Koska kiinnostuksen kohteena on työtarjouksen käytön vaikutus avoinna olevan työpaikan avoinnaolon kestoon, rajataan regressiot ensin niihin avoimiin työpaikkoihin, joille ei ole asetettu ennalta määriteltyä viimeistä hakupäivää. Ei-hakuajallisia työpaikkoja on suhteessa hieman enemmän osa-aikaisissa ja lyhytkestoisemmissa avoimissa työpaikoissa verrattuna kokoaikaisiin ja pitkäkestoisempiin työpaikkoihin. Regressiot estimoidaan kullekin erityyppiselle työsuhteelle erikseen.

Tulosten mukaan työtarjouksen tekemisellä on tilastollisesti merkitsevä positiivinen yhteys työpaikan avoinnaolon päättymiseen vuonna 2018 kaikissa erityyppisissä työsuhteissa pois lukien kestoltaan alle 3 kuukauden mittaiset työpaikat (Taulukko 5.1). Toisin sanoen työpaikkojen täytön tehokkuuden kannalta työtarjousten tekeminen kannattaa. Vuotta

<sup>16</sup> Myös työtarjoustäyttäjien osuutta täytetyistä työpaikoista katsottiin työsuhdetyypin mukaan TE-toimistoittain (tuloksia ei tarkemmin esitetä tässä raportissa). Kärkiryhmään ja häntäpäähän kuuluivat melko samat alueet (TE-toimistot) työsuhdetyypistä riippumatta. Mm. Kainuun ja Kaakkois-Suomen alueilla työtarjoustäyttäjien osuus oli suurimpia molempina tarkasteluvuosina.

koskeissa 2019 koskeissa tuloksissa työtarjoituksen teko ei lisännyt avoinnaolon päättymisen todennäköisyyttä myöskään osa-aikaisten työpaikkojen kohdalla.

**Taulukko 5.1.** Työtarjousten yhteys työpaikkojen avoinna olon keston – Cox regressio (pl. hakupaikat)

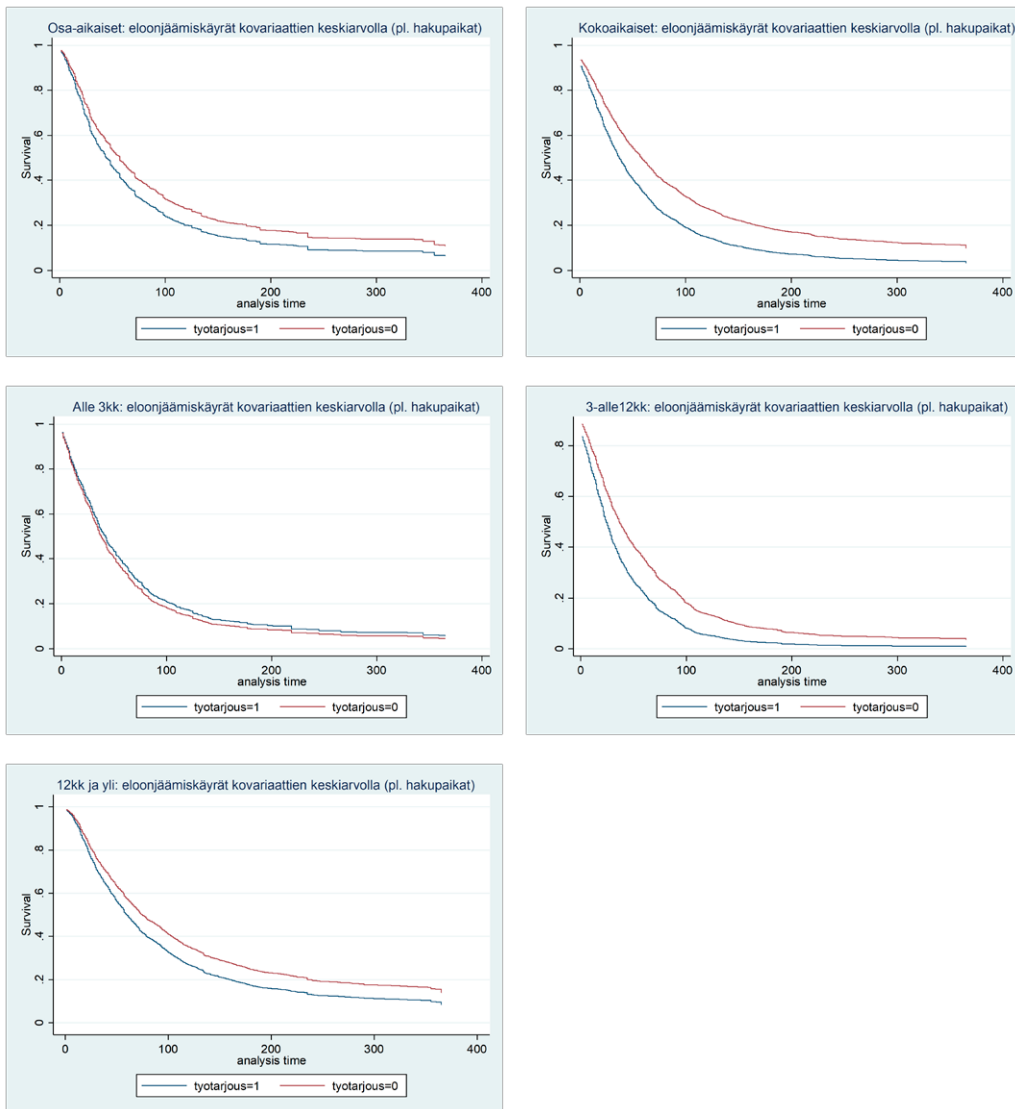
		Osa-aikaiset työpaikat	Kokoaikaiset työpaikat	Kesto alle 3kk	Kesto 3– alle12 kk	Kesto 12kk tai yli
v.2018	Työtarjous	1,241***a)	1,486***	0,917**	1,466***	1,256***
v.2019	Työtarjous	0,897***	1,391***	0,872***	1,349***	1,075***

Selite: Taulukossa kuvattu mallista estimoitu työtarjoituksen 'hazard ratio'. \*\*\*, \*\*, \* = tilastollinen merkitsevyys vähintään 1 %:n, 5 %:n ja 10 %:n merkitsevyystasolla. a) Esimerkki tulkinnasta: 'hazard ratio' 1,241 tarkoittaa, että hazard ratio avoinnaolon keston päättymiseen on 24,1 % korkeampi kuin vertailuryhmässä (ei työtarjoituksen käyttöä).

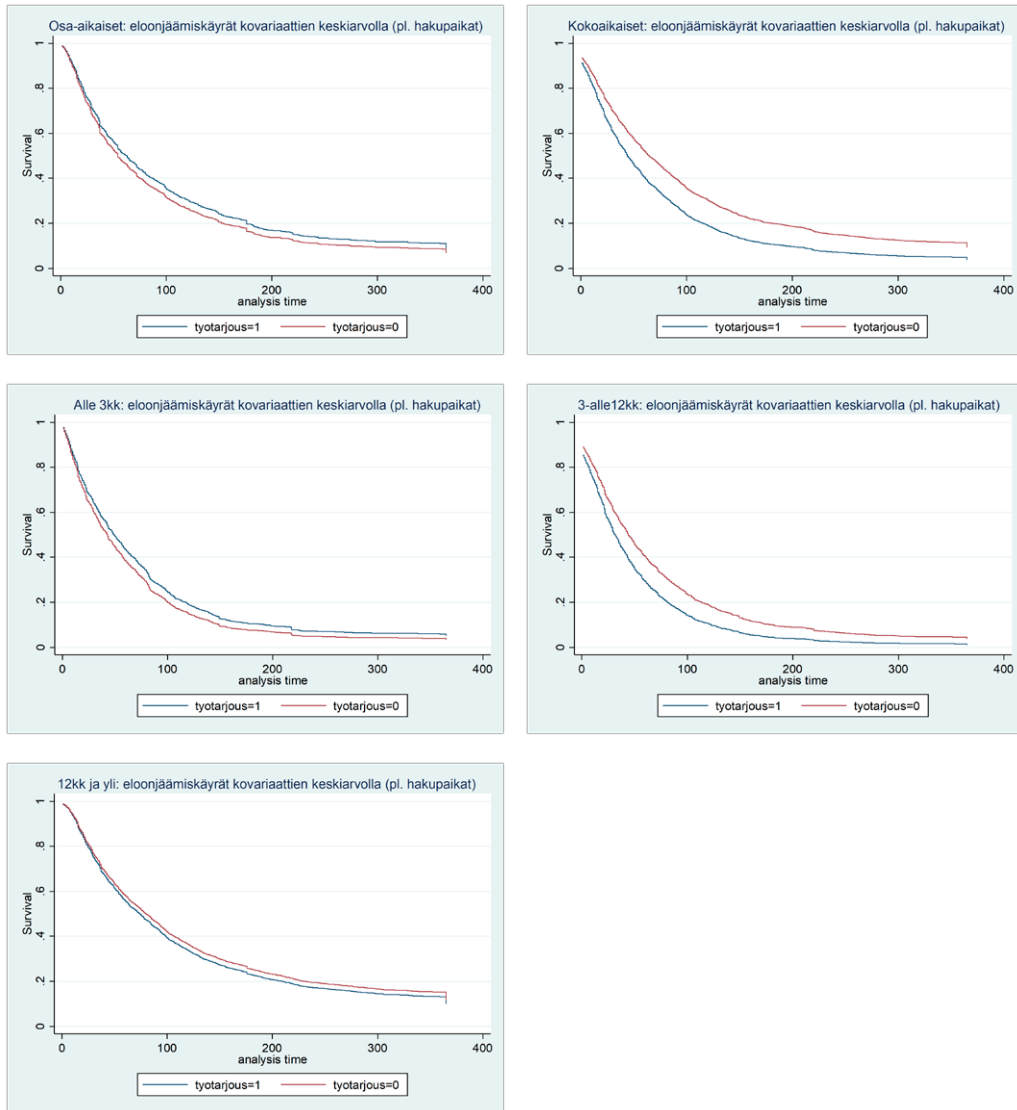
Kuviossa 5.3 on esitetty avoinnaolon keston eloonjäämiskäyrät työtarjouskäytölle ja muille kovariaattien keskiarvolla kullekin työsuhdetypille erikseen. Kuvioista käy ilmi, että prosessin alussa tehokkuusero on hyvin pieni, mutta kasvaa suuremmaksi noin kuukauden kohdalla. Eri työsuhdetyyppien välillä on eroja tehokkuudessa eri kestoilla.

**Kuvio 5.3.** Avoinnaolon keston eloonjäämiskäyrät työtarjouskäytölle ja ei työtarjouskäytölle, Coxin regressio (hakupaikat ei mukana, kesto max 365 pv)

v.2018



v.2019



Taulukossa 5.2 on esitetty vastaavien regressionanalyysien tulokset kaikille avoimille työpaikoille, jossa on mukana sekä hakuajattomat että hakuajalliset paikat. Hakuajalliset paikat ovat avoimia työpaikkoja, joihin on ennalta määriteltä viimeinen hakupäivämäärä. Näihin työpaikkoihin kuuluvat esimerkiksi julkisen hallinnon virat. Nykyään valtaosa (yli 90 %) avoimista työpaikoista on TE-toimistoissa yhdessä työnantajan kanssa määriteltä tällaisiksi hakupaikoiksi. Myös hakuajallisiin avoimiin työpaikkoihin voidaan tehdä työtarjouksia. Tämä käytäntö tuli voimaan vuonna 2014 hallituksen rakennepoliittisen ohjelman myötä

(Räisänen 2016). Vuosien 2018 ja 2019 aineistojen mukaan hakuajallisiin avoimiin tehdään kuitenkin suhteessa vähemmän työtarjouksia kuin hakuajattomiin työpaikkoihin<sup>17</sup>.

Hakuajallisten paikkojen osalta tehokkuusanalyysi kertoo enemmän siitä, mitkä tekijät ovat yhteydessä avoinna olon määräytymiseen. Toisin sanoen mitkä tekijät ovat yhteydessä siihen, että työnantaja ja TE-toimisto ovat sopineet avoimelle työpaikalle tietynkestoisen hakuajan (Räisänen 2016).

Taulukon 5.2 tulosten mukaan myös kaikkien työpaikkojen analyysissä työtarjousten käyttö tehosti täyttöprosessia erityyppisissä työsuhteissa pois lukien osa-aikaiset sekä alle kolmen kuukauden kestoiset avoimet työpaikat vuonna 2018. Eloojäämiskäyristä käy ilmi, että tehokkuusero on pienimmillään prosessin alussa, mutta kasvaa pidemmällä kestoilla, joskin tässä on eroja työsuhdetyyppien välillä (Kuvio 5.4). Sen sijaan vuotta koskevissa 2019 koskevissa tuloksissa työtarjouksen käyttö täyttöprosessissa ei lisännyt täyttöprosessin tehokkuutta missään työsuhdetyypissä.

**Taulukko 5.2.** Työtarjousten yhteys työpaikkojen avoinna olon kestoan – Cox regressio (kaikki avoimet työpaikat)

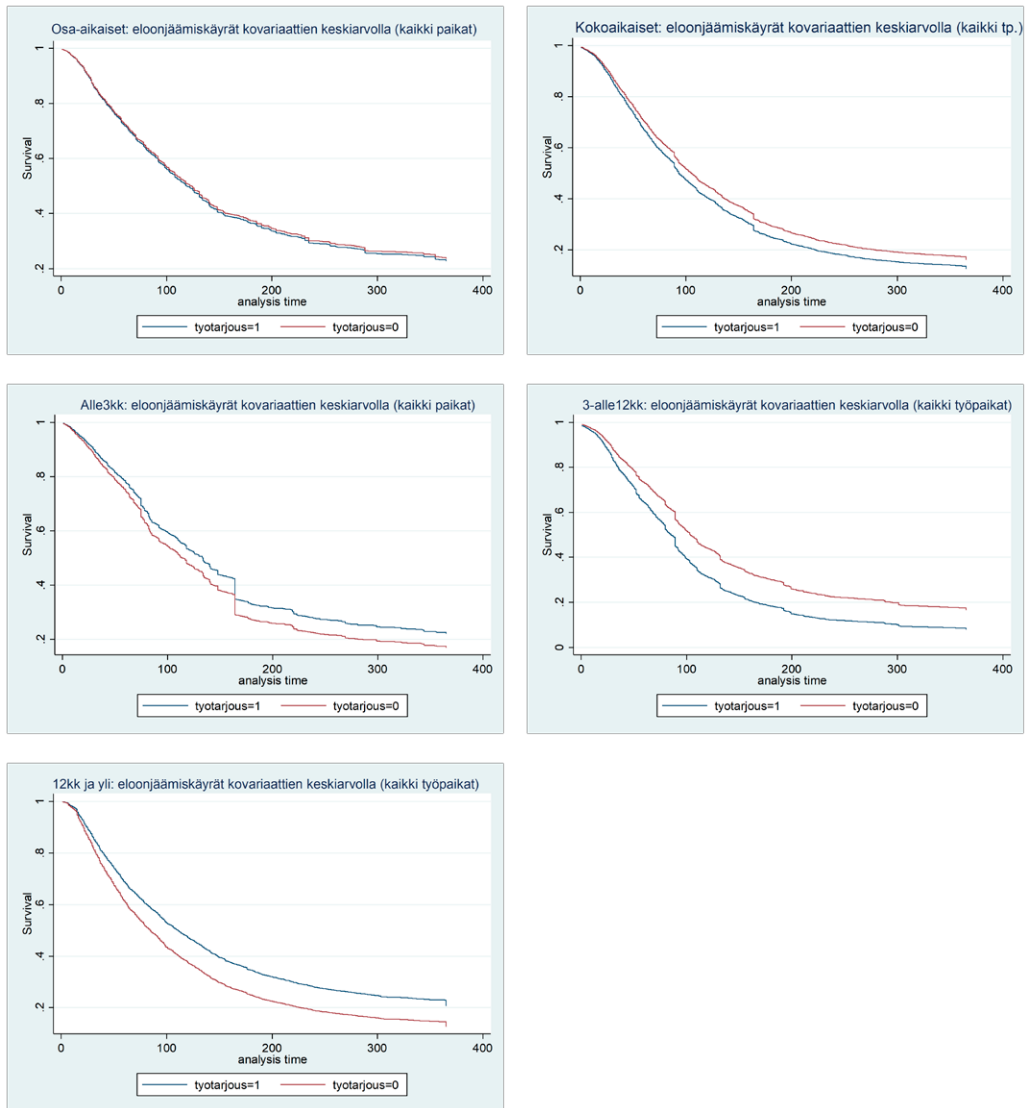
		Osa-aikaiset työpaikat	Kokoaikaiset työpaikat	Kesto alle 3kk	Kesto 3– alle12 kk	Kesto 12kk tai yli
v.2018	Työtarojus	1,025	1,160***	0,853**	1,412***	1,019*
v.2019	Työtarojus	0,683***	0,908***	0,650***	0,951***	0,764***

Selite: Taulukossa kuvattu mallista estimoitu työtarjouksen 'hazard ratio'. \*\*\*, \*\*, \* = tilastollinen merkitsevyys vähintään 1 %:n, 5 %:n ja 10 %:n merkitsevyystasolla.

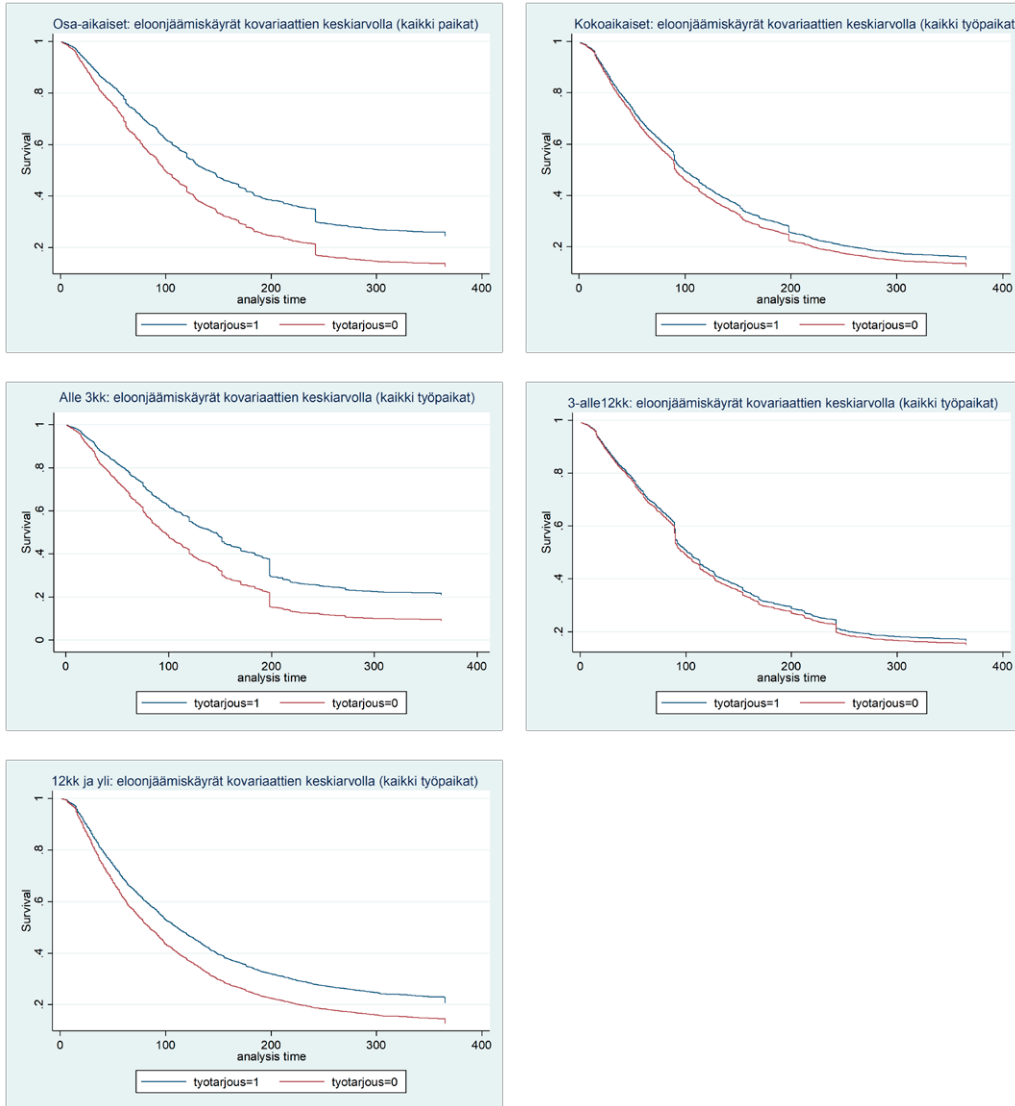
<sup>17</sup> Vuonna 2018 työtarjousten osuus hakuajattomista avoimista työpaikoista oli 37,8% ja hakuajallisista 28,6%. Vastaavat osuudet vuodella 2019 olivat 36,3 % ja 23,7 %.

**Kuvio 5.4.** Avoinnaolon keston eloonjäämiskäyrät työtarjouskäytölle ja ei työtarjouskäytölle, Coxin regressio (kaikki työpaikat, kesto max 365 pv)

v.2018



v.2019



Samaan tapaan kuin Räisänen (2016) tutkittiin Coxin regressioanalyysillä myös työtarjouskäytön ohella myös työtarjoustäyttöjen yhteyttä täyttöprosessiin tehokkuuteen erikseen kullekin työsuhdetyypille. Tulokset (ei raportoida tässä erikseen) osoittavat, että kun avoin työpaikka myös täytetään työtarjouksesta, on prosessi tehokkaampi kuin muilla täyttötavoilla. Tehokkuusero työtarjoustäytön ja muun täytön välillä oli varsin suuri.

Avoinnaolon keston ohella työtarjousten käytön yhteyttä voidaan tutkia koko rekrytointiprosessin tehokkuuteen, toisin sanoen koko rekrytointiaikaan. Rekrytointiaikaan sisältyy avoinnaolon keston lisäksi päätöksentekoviive, aloittamisviive ja mahdollinen täyttöviive (Räisänen 2013). Päätöksentekoviiveessä on kyse työpaikkaa hakeneiden hakijoiden

tarkemmasta valikoinnista, haastatteluista yms. Aloittamisviive puolestaan viittaa paikan täyttöpäivän ja valitun henkilön työn aloittamispäivän erotukseen. Täyttöviive tarkoittaa sitä, että avointa työpaikkaa ei ole saatu täytettyä työnantajan asettamaan määräaikaan mennessä (Räisänen 2013).

Julkisen työnvälityksen rekisteriaineistossa rekrytointiaika on vain osalle avoimista työpaikoista. Coxin regressionanalyysillä tutkittiin myös työtarjousten käytön vaikutusta koko rekrytointiprosessiin tehokkuuteen erityyppisille työsuhteille vuosina 2018 ja 2019 tehden tarkastelu erikseen hakuajattomille avoimille työpaikoille ja kaikille avoimille työpaikoille. Tulosten mukaan (ei raportoida tässä tarkemmin) työtarjousten tekeminen oli yhteydessä myös koko rekrytointiprosessin tehostumiseen samantyyppisin tuloksin kuin mitä edellä esitettiin koskien työpaikkojen avoinnaoloa koskevissa analyyseissa.

Työtarjousten yhteyttä työpaikkojen täytön tehokkuuteen on Suomessa aiemmin tutkinut mm. Räisänen (2013), Räisänen ja Järvelä (2014) ja Räisänen (2016). Näissä analyyseissa on pääsääntöisesti katsottu kaikentyyppisiä työpaikkoja yhdessä koskien hakuajattomia avoimia työpaikkoja ja kaikkia työpaikkoja. Analyysit osoittavat, että eri aikoina työtarjoustäytöllä on ollut positiivinen yhteys työpaikkojen täytön ja koko rekrytointiprosessin<sup>18</sup> tehokkuuteen verrattuna muihin täyttötappoihin.

### 5.4.3 Työtarjouskäytön tehokkuus – lisäanalyysit

Lisätarkasteluina analysoitiin työtarjousten käytön tehokkuutta myös tapauksissa, jossa työpaikkailmoitusta kohti oli vain yksi työpaikka ja mukana olivat sekä hakuajalliset että hakuajattomat työpaikat. Tällaisessa tapauksessa työtarjouksen kohdentumista ja tehokkuutta voidaan tarkastella yksiselitteisesti tiettyä työpaikkaa, eikä työpaikkailmoitusta koskien. Cox-regressionanalyysin tulokset koskien molempia vuosia osoittavat, että työtarjousten käytön tehokkuusero verrattuna tilanteeseen, jossa työtarjouksia ei käytetä, on suurempi yhden työpaikan (per työpaikka) analyysissa verrattuna useiden työpaikkojen (per ilmoitus) analyysiin.

<sup>18</sup> Rekrytointiprosessin osalta Räisänen (2013), Räisänen ja Järvelä (2014) ja Räisänen (2016) tutkivat erityisesti työtarjoustäytön yhteyttä rekrytointiviiveisiin (koko rekrytointiaika - avoinnaolon kesto).



**Taulukko 5.3.** Työtarjousten yhteys työpaikkojen avoinna olon kestoon – Cox regressio (yksi työpaikka per ilmoitus – kaikki avoimet työpaikat)

		Osa-aikaiset työpaikat	Kokoaikaiset työpaikat	Kesto alle 3kk	Kesto 3– alle12 kk	Kesto 12kk tai yli
v.2018	Työtarjous	1,348***	2,151***	1,213**	2,189***	1,443***
v.2019	Työtarjous	1,133***	1,270***	1,039	1,507***	0,967***

Selite: Taulukossa kuvattu mallista estimoitu työtarjouksen 'hazard ratio'. \*\*\*, \*\*, \*=tilastollinen merkitsevyys vähintään 1 %:n, 5 %:n ja 10 %:n merkitsevyystasolla.

Toisena lisäanalyysinä tarkasteltiin työtarjousten käytön tehokkuutta avointen työpaikkojen kestoon erikseen kullekin työsuhdetyypille jättämällä analyysin ulkopuolelle vuorotteluvapaasijaisuudet. Vuorotteluvapaasijaisen pitää lain mukaan olla työtön työnhakija ja muut eivät näitä paikkoja voi hakea. Vuorotteluvapaan ehtoja on kiristetty lakimuutoksilla mm. 2014 ja 2016, mikä on vaikuttanut vuorotteluvapaan käyttäjien määrään laskevasti ja tätä kautta tuleviin työmahdollisuuksiin työttömille työnhakijoille. Vuorotteluvapaapaikkojen osuus tehdyistä työtarjouksista onkin aineistossamme vain noin prosentin luokkaa. On hyvä ottaa huomioon, että vuorotteluvapaa on voinut vuoden 2016 jälkeen olla kestoaltaan 100–180 päivää. Vuorotteluvapaasijaisuudet ovat myös pääsääntöisesti kokoaikatyötä.

Tulokset osoittavat (Taulukko 5.4), että työtarjousten tekeminen tehostaa täyttöprosessia hakuajattomien paikkojen kohdalla myös silloin, kun analyysin ulkopuolelle on jätetty nopeasti täyttyvät vuorotteluvapaasijaisuudet.

**Taulukko 5.4.** Työtarjousten yhteys työpaikkojen avoinna olon kestoon – Cox regressio (pl. hakupaikat ja vuorotteluvapaasijaisuudet)

		Osa-aikaiset työpaikat	Kokoaikaiset työpaikat	Kesto alle 3kk	Kesto 3– alle12 kk	Kesto 12kk tai yli
v.2018	Työtarjous	1,235***	1,091***	0,842**	1,033***	1,018***
v.2019	Työtarjous	0,893***	1,035***	0,845***	1,027	1,073***

Selite: Taulukossa kuvattu mallista estimoitu työtarjouksen 'hazard ratio'. \*\*\*, \*\*, \*=tilastollinen merkitsevyys vähintään 1 %:n, 5 %:n ja 10 %:n merkitsevyystasolla.

### 5.4.4 Avointen työpaikkojen eri täyttötapojen merkitys

Työpaikkojen täyttötavat voidaan jakaa julkisen työnvälityksen näkökulmasta aktiivisiin ja passiivisiin täyttötapoihin (Räisänen 2016). Aktiivisissa täyttötavoissa virkailijalla tai julkisella työnvälityksellä muutoin on selkeä rooli työnvälitysprosessissa. Tässä osiossa tarkastellaan aktiivisten ja passiivisten täyttötapojen yleisyyttä työsuhdetyypiltään erilaisissa avoimissa työpaikoissa.

Kuten aiemmin tuotiin esille rekisteriaineistoon pohjautuen työpaikka määritellään täytetyksi, jos se on täytetty työtarjouksesta, muutoin toimiston hakijalla, on täytetty muutoin tai verkon kautta. Taulukko 5.5 esittää näiden eri täyttötapojen yleisyyden kullekin työsuhdetyypille.

Vuonna 2018 työtarjousten ja muuten toimiston hakijalla täytön osuus kaikista täytetyistä työpaikoista oli työpaikan työsuhdetyypistä riippuen noin 48–59 prosenttia. Kaikissa työsuhdetyypeissä yleisin täyttötapa oli täytetty toimiston hakijalla ja toiseksi yleisin oli verkon kautta täyttö. Vuonna 2019 sitä vastoin verkon kautta täyttö oli yleisin täyttötapa kaikissa työsuhdetyypeissä samalla kun muiden täyttötyyppien osuudet olivat laskeneet. Muuten toimiston hakijalla täyttö oli toiseksi yleisin täyttötapa.

**Taulukko 5.5.** Avoimen työpaikan täyttötavat työsuhdetyypin mukaan v. 2018 ja v.2019, osuudet (%)

	Täyttötyyppi	Osa-aikaiset työpaikat	Kokoaikaiset työpaikat	Kesto alle 3kk	Kesto 3–alle 12 kk	Kesto 12kk tai yli
v.2018	Työtarjous	6,1	12,1	11,4	18,1	4,3
	Muuten toimiston hakijalla	42,9	40,8	42,5	41,2	43,8
	Täytetty muutoin	15,2	13,1	17,2	10,4	13,7
	Verkon kautta	35,7	34,0	28,7	30,2	38,1
	yht.	100	100	100	100	100
v.2019	Työtarjous	4,3	8,9	7,4	14,5	2,9
	Muuten toimiston hakijalla	36,2	30,6	33,5	31,4	31,7
	Täytetty muutoin	10,9	9,4	11,9	8,7	9,3
	Verkon kautta	48,5	51,0	47,0	45,4	56,0
	yht.	100	100	100	100	100

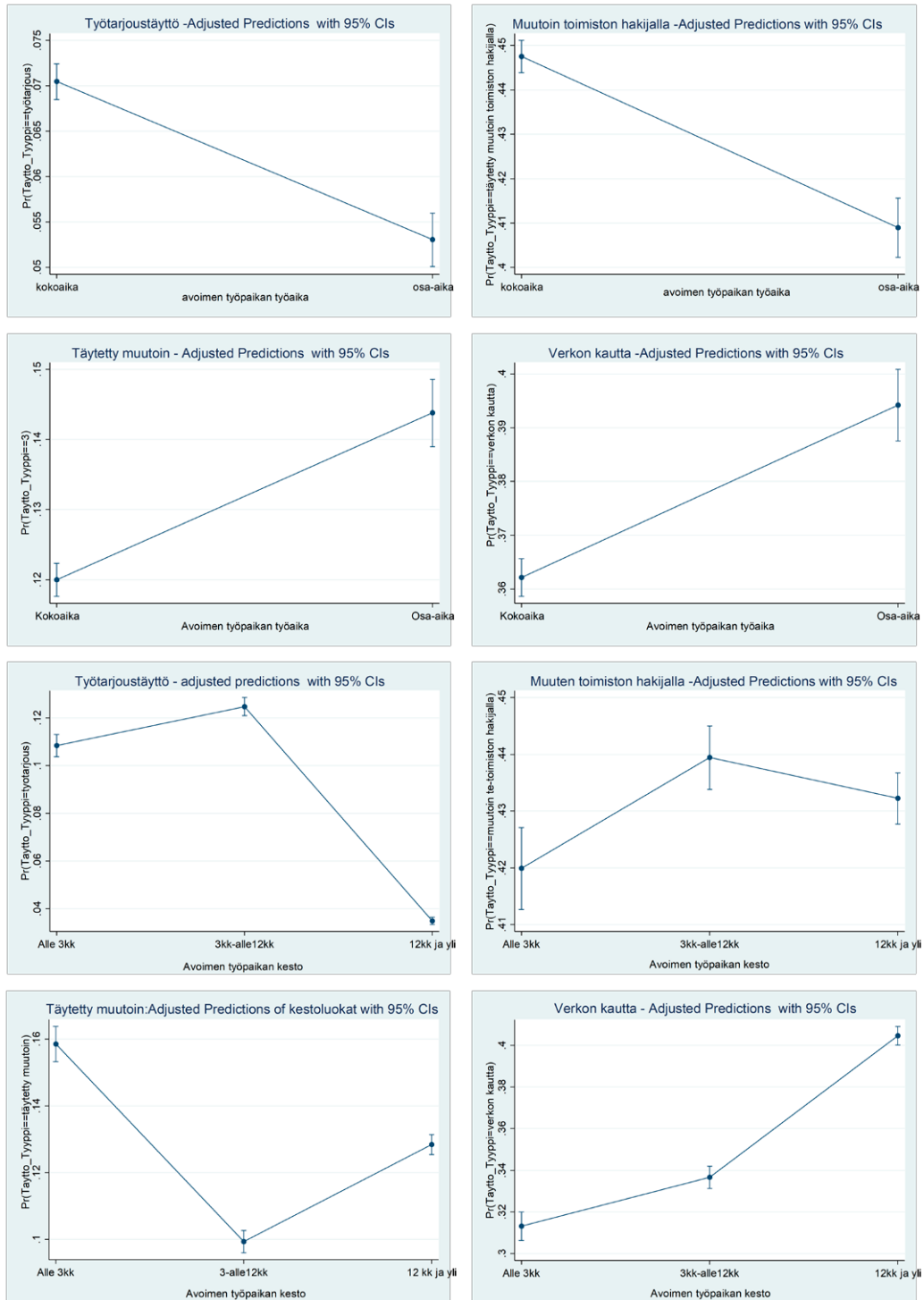
Tilastollisella multinomiaali logit -mallilla tarkasteltiin avointen työpaikkojen ominaisuuksien yhteyttä avointen työpaikkojen täyttötapoihin. Erityisen kiinnostuksen kohteena oli avoimen työpaikan työsuhdetyypin yhteys täyttötapoihin, kun kontrolloidaan muiden taustatekijöiden yhteys.

Selittäväenä muuttujana mallissa on avoimen työpaikan täyttötyyppi (4 luokkaa: tarjous-täyttö, muuten toimiston hakija, täytetty muutoin ja verkon kautta). Mallissa kontrolloidaan työpaikan osa-aikaisuus, työsuhteen kesto (3 luokkaa), työpaikan tyyppi (palkkatyö), kuntatyyppi (kaupunkimainen kunta), sektori (julkinen) sekä henkilöstön koko (200+).

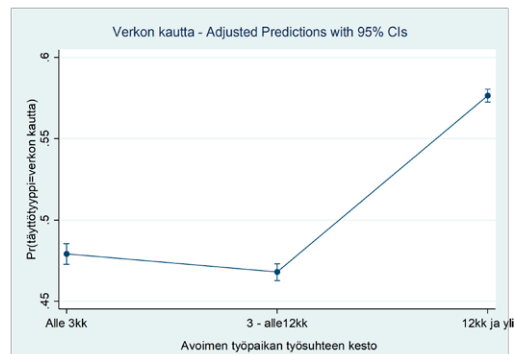
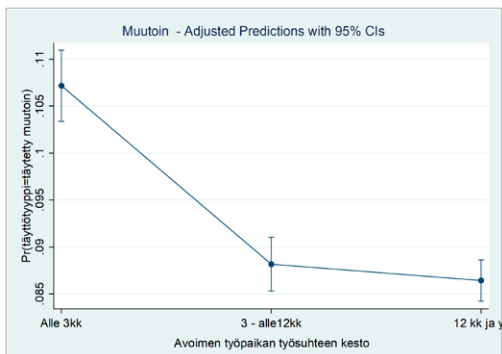
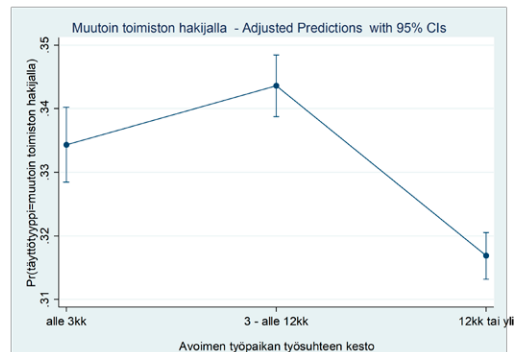
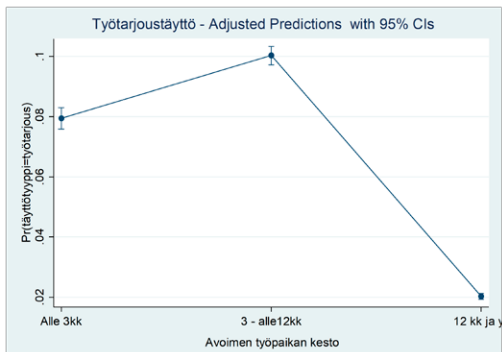
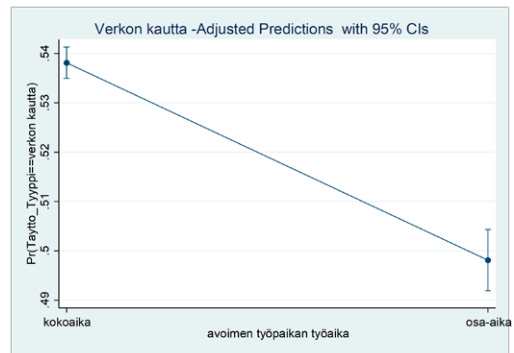
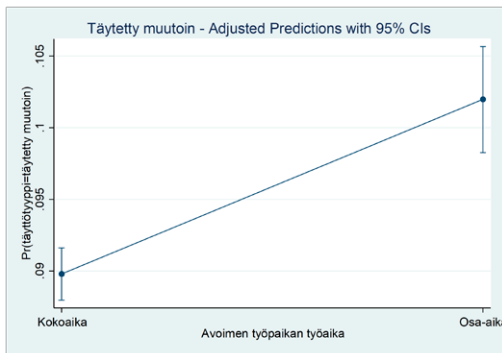
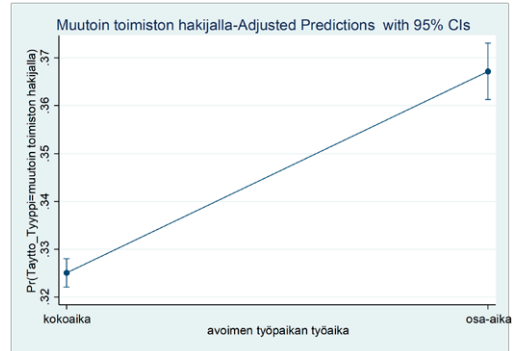
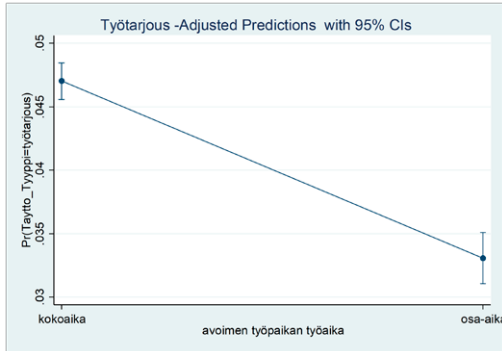
Kuviossa 5.5 on esitetty mallista lasketut keskimääräiset marginaalivaikutukset avoimen työpaikan osa-aikaisuuden ja työsuhteen keston mukaan, kun muut selittävät muuttujat ovat keskiarvoissaan. Kuvioista käy ilmi, että työtarjoustäytön todennäköisyys on suurempi lyhytkestoisemmille ja kokoaikaisille työpaikoille molempina tarkasteluvuosina. Toimiston hakijalla täytön todennäköisyys on niin ikään suurempi lyhytkestoisemmissa työpaikoissa, mutta suurempi osa-aikaisissa työpaikoissa verrattuna kokoaikaisiin työpaikkoihin vuonna 2018. Verkkotäytön osalta todennäköisyys on puolestaan suurempi kestoaltaan 12 kk ja sitä pidemmissä työpaikoissa ja toisaalta myös osa-aikaisissa työpaikoissa vuonna 2018. Vuoden 2019 tuloksissa kokoaikaisen työpaikkojen verkkotäytön todennäköisyys oli puolestaan suurempi kuin osa-aikaisissa työpaikoissa.

**Kuvio 5.5.** Avoimen työpaikan täyttötyytit ja työsuhteen tyyppi – Keskimääräiset marginaalivaikutukset (muut muuttajat keskiarvoissaan)

v.2018



v.2019



## 5.5 Yhteenveto

- TE-asiantuntijat eivät saa tai hahmota URA-järjestelmästä tai työllistymissuunnitelmasta riittävää tietoa asiakkaan elämäntilanteesta tai rajoitteista, joita työn vastaanottamiseen liittyy, mikä hidastaa ja vaikeuttaa työtarjouksen tekemisen kannalta tarvittavien tietojen selvittämistä. Asiakkaan työtilanteen, osaamisen, elämäntilanteen ja työkyvyn tunnistaminen tietojärjestelmän perusteella on hankalaa mitä tulee esimerkiksi terveydenhuollon, kuntoutuksen tai työkyvynselvittelyjen keskeneräisyyteen.
- Työ- ja elinkeinotoimistojen resurssit eivät ole riittäneet osittain työssä olevien työnhakija-asiakkaiden kontaktointiin, työllistymissuunnitelmien tarkistamiseen ja palvelutarpeen arviointiin, koska palvelussa on jouduttu priorisoidaan kokonaan työttömiä työnhakijoita.
- Palveluvalikoima TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa on laaja, joskin resurssit tai tulkintakäytännöt rajoittavat palveluiden hyödyntämistä osa-aikatyöntekijöillä. Osa-aikatyössä olevat tai muutoin vähäisiä töitä työhaun aikana tehneet työnhakijat saatetaan rajata joidenkin palveluiden ulkopuolelle siksi, että he eivät ole laissa määriteltyjä työttömiä työnhakijoita, työtuntimäärien selvittäminen on hankalaa tai siksi, että työnhakijan vähäinen työ estää osallistumisen esimerkiksi päiväaikaan järjestettävään palveluun.
- Osa-aikatyössä olevat ovat usein vähän koulutettuja ja siksi heidän edellytyksiään työllistyä kokoaikaisiin töihin edistäisivät erilaiset kouluttautumisen muodot.
- Työnhakijat eivät välttämättä hahmota työnhakuvelvollisuutta tai työnhakijan velvollisuuksia. Tietopuutteet korostuvat maahanmuuttaja-asiakkailla ja mahdollisesti myös mikäli työnhakijalla on esimerkiksi lukihäiriö; tietopuutteista voi seurata, että näille työnhakijoille koituu karensseja, jotka he olisivat voineet välttää nykyistä selko- ja monikielisemmän informoinnin avulla.
- Osa työnhakijoista tuntee osa-aikaisen ja tilapäisen työn vaikutukset sosiaaliturvaan heikosti ja työnteon vaikutuksiin liittyy väärinkäsityksiä. Työnhakijat eivät myöskään aina hahmota TE-palvelun, Kelan ja työttömyyskassojen roolitusta etuuksista tiedottamisessa tai niiden maksatuksessa. TE-asiantuntijoiden työaika kuluu siksi neuvontaan etuuksista, kun pitäisi palvella työhaussa. Tietopuutteet korostuvat maahanmuuttaja-asiakkailla ja voivat korostua, mikäli työnhakijalla on esimerkiksi lukihäiriö.

- TE-asiantuntijoiden työaikaa kuluu myös työnhakijan vähäisen tai vaihtelevan työnteon vaikutusten selvittelyyn, minkä vuoksi etenkin marginaaliset työsuhteet kuormittavat sosiaaliturva- ja työvoimapalvelujärjestelmää.
- Työttömyysturvalaki ei määrittele tyhjentävästi syitä, joiden perusteella työnhakija voi kieltäytyä tarjotusta työstä tai irtisanoutua. Työvoimapolitiisesti moitittavan menettelyn osittainen harkinnanvaraisuus voi lisätä pelkoja työn vastaanottamisen mahdollisista seuraamuksista eli toimia byrokraatialoukkuna joillakin työnhakijoilla. Seuraamusjärjestelmän pitkän aikavälin työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksia ei tunneta riittävästi henkilöillä, joille seuraamuksia määrätään.
- Rekisteriaineistoanalyysien perusteella työtarjouksia tehtiin suhteessa enemmän osa-aikaisiin ja kestoaltaan alle vuoden mittaisiin (alle 3kk, 3 kk – alle 12kk) työpaikkoihin verrattuna kokoaikaisiin ja vuotta tai sitä pidempiin työpaikkoihin molempina tarkasteluvuosina 2018 ja 2019.
- Työtarjouksesta täytettyjen työpaikkojen osuus täytetyistä työpaikoista oli työpaikan keston mukaan katsottuna suurin 3kk–alle12 kuukauden kestoisissa työpaikossa ja pienin 12 kk ja yli kestoisissa työpaikoissa. Työtarjouksesta täytettyjen työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista oli suurempi kokoaikaisissa työpaikoissa kuin osa-aikaisissa työpaikoissa.
- Hakuajattomia avoimia työpaikkoja koskien työtarjouksen käyttö lisäsi työpaikan täytön tehokkuutta muissa työsuhdetyypeissä pois lukien alle 3 kuukautta kestävät työpaikat vuonna 2018. Vuonna 2019 työtarjouksen käyttö lisäsi tehokkuutta kokoaikaisissa työpaikoissa ja kestoaltaan 3 kk – alle12 kuukauden ja vähintään 12 kuukauden kestoisissa työpaikoissa.
- Kaikkien työpaikkojen (hakuajattomat ja hakuajalliset työpaikat) analyysissa työtarjousten käyttö tehosti täyttöprosessia erityyppisissä työsuhteissa pois lukien osa-aikaiset sekä alle kolmen kuukauden kestoiset avoimet työpaikat vuonna 2018. Vuonna 2019 työtarjousten tekemisellä ei havaittu olevan vastaavaa positiivista yhteyttä. Hakuajallisten työpaikkojen kohdalla tehokkuuden tulkinta on kuitenkin erilainen kuin hakuajattomissa työpaikoissa.
- Työtarjoustäytön todennäköisyys oli suurempi lyhytkestoisemmille ja kokoaikaisille työpaikoille molempina tarkasteluvuosina.
- Muuten toimiston hakijalla täytön todennäköisyyksissä havaitaan eroja tarkasteluvuosien välillä: vuonna 2018 todennäköisyys oli suurempi

kokoaikaisissa työpaikoissa verrattuna osa-aikaisiin työpaikkoihin ja suurin 3–alle 12 kk kestoissa työpaikoissa. Vuotta 2019 koskien muutoin toimiston hakijalla täytön todennäköisyys oli suurempi osa-aikaisissa työpaikoissa koko-aikaisiin työpaikkoihin verrattuna. Pidempikestoisten työpaikkojen muutoin toimiston hakijalla täytön todennäköisyys oli pienempi verrattuna kestoltaan lyhyempiin työpaikkoihin.

- Verkkotäytön osalta todennäköisyys oli suurempi kestoltaan 12 kk ja sitä pidemmissä työpaikoissa ja toisaalta myös osa-aikaisissa työpaikoissa vuonna 2018. Vuoden 2019 tuloksissa kokoaikaisten työpaikkojen verkkotäytön todennäköisyys oli suurempi kuin osa-aikaisissa työpaikoissa.



## 6 Työnantajat ja lisätyön tarjoamisvelvollisuus

Hankkeen yhtenä tutkimustehtävänä oli arvioida, onko työnantajien velvollisuudessa tarjota lisätyötä osa-aikaisessa työssä oleville työntekijöille tai työvoimatarpeen ennakoinnissa työnantajien näkökulmasta ongelmia. Työnantajaorganisaatioita tavoiteltiin sähköisin kyselyin Pirkanmaan, Lapin ja Etelä-Savon TE-toimistojen alueilla sekä aluekauppakamarien kautta. Seuraavassa käymme läpi 78 työnantajaorganisaation vastauksia.

### 6.1 Lisätyön tarjoamisvelvollisuus lainsäädännössä

Lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevat säädökset perustuvat työsopimuslakiin. Mikäli työnantaja tarvitsee lisää työntekijöitä, työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 5 §:n mukaan työnantajalla on velvollisuus tarjota lisätöitä jo palveluksessa oleville osa-aikaisille työntekijöille ennen uusien työntekijöiden palkkaamista. Lisätyön tarjoamisvelvollisuus edellyttää, että työ on osa-aikaiselle työntekijälle sopivaa niin, että työtehtävien laatu ja vaativuus sekä työntekijän ammattitaito ja kokemus kohtaavat (TEM 6/2013). Työnantajat ovat kuitenkin velvollisia järjestämään osa-aikaiselle työntekijälle tarvittavaa koulutusta, jota lisätyössä tarvitaan. Koulutuksen tulee olla työntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestettävissä.

#### **TYÖSOPIMUSLAKI (55/2001) 2 luku 5 §**

Jos työnantaja tarvitsee lisää työntekijöitä hänen osa-aikatyötä tekeville työntekijöilleen sopiviin tehtäviin, työnantajan on tarjottava näitä töitä osa-aikatyöntekijöille 6 luvun 6 §:stä [Työntekijän takaisin ottaminen] riippumatta.

Jos 1 momentissa tarkoitetun työn vastaanottaminen edellyttää sellaista koulutusta, jonka työnantaja voi työntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestää, työntekijälle on annettava tällainen koulutus.

Tarjoamisvelvollisuutta ei ole, mikäli lisätyön tarve koskee muuta kuin työsuhteessa tehtävää työtä. Lisätyön tarjoamisvelvollisuus väistyy myös silloin, jos työ ei ole ajallisesti, maantieteellisesti tai muilla tavoin sopivaa osa-aikaiselle työntekijälle. Ajallinen este lisätyölle voi syntyä esimerkiksi, jos työ tapahtuu työnantajan tuotantotoiminnan järjestelyjen vuoksi samaan ajankohtaan osa-aikaisen työntekijän nykyisten työvuorojen kanssa (KKO 2010:5). Työnantajalla on kuitenkin tässä tilanteessa myös velvollisuus pyrkiä hyödyntämään työpaikalla käytössä olevia työaikajärjestelyjä, esimerkiksi työehtosopimuksen mukaista tasoittumisjärjestelmää (Valkonen 2017). Työnantaja voi myös vapautua lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta, jos työ sijaitsee eri paikassa kuin mitä on sovittu työntekijän työsopimuksessa (TEM 6/2013). Jos toimipaikan sijainnista ei ole sovittu työsopimuksessa, on lisätyön tarjoamisvelvollisuutta arvioitava suhteessa lisätöiden määrään ja työpaikan maantieteelliseen sijaintiin (emt.).

Säännösten tavoitteena on turvata jo palveluksessa olevien osa-aikaisten työntekijöiden asemaa suhteessa ulkopuolisiin työnhakijoihin. Toisaalta työnantajan näkökulmasta lisätyön tarjoamisvelvollisuus voi rajoittaa työnantajien mahdollisuuksia käyttää osa-aikaista työvoimaa ja päätösvaltaa työvoiman määrästä. Käytännössä lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen liittyvät tilanteet vaihtelevat, minkä vuoksi lainsäädäntöön liittyy tapauskohtaista tulkintaa työsuhteen osapuolten työoikeudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. TEM:n osa-aikatyöryhmän muistiossa (TEM 6/2013) on nostettu esille, että aina ei ole täysin selvää, ”kuinka laajasti työnantajan on liikkeenjohdollisissa päätöksissään otettava huomioon osa-aikaisten työntekijöiden oikeus lisätyöhön” (s. 29). Tällainen tulkinnallinen tilanne saattaa liittyä esimerkiksi siihen, edellyttääkö lisätyön tarjoamisvelvollisuus tarjolla olevan lisätehtävän pilkkomista useammalle osa-aikaiselle työntekijälle vai onko se työnantajan kannalta kohtuutonta työn järjestelyihin liittyvistä tai liikkeenjohdollisista syistä (emt.).

Seuraavaksi tarkastelemme, minkälaisia kokemuksia osa-aikaista työvoimaa hyödyntävillä työnantajilla on ollut lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen liittyvien säännösten tulkinnasta ja toimeenpanosta. Työnantajakyselyssä tiedustelimme arvioita siitä, onko organisaatioilla ollut vaikeuksia tulkita:

- milloin tarjolle tullut lisätyö on osa-aikatyössä jo oleville työntekijöille sopivaa
- milloin työntekijä on soveltuva koulutukseen ja milloin tämä koulutus on kohtuudella järjestettävissä
- milloin työn teettäminen osa-aikaisella työntekijällä ei ole mahdollista ajallisista tai maantieteellisistä syistä sekä
- miten tarjolle tullut lisätyö on jaettava jo palveluksessa olevien osa-aikaisten työntekijöiden kesken.

Lisäksi tiedustelimme, onko organisaatiossa aiheutunut erimielisyyksiä asiasta tai onko organisaation työntekijä kokenut lisätyön tarjoamisvelvollisuutta rikotun hänen kohdallaan. Erittelemme seuraavassa organisaatioiden vastauksia näihin kysymyksiin.

## 6.2 Työnantajien kokemukset: lisätyön tarjoamisvelvollisuuden tulkinta ja toimeenpano

Työnantajien vastauksista erottuvat ensinnäkin ne osa-aikaista työvoimaa hyödyntävät työnantajat, joilla ei ole ollut tarvetta soveltaa lisätyön tarjoamisvelvollisuutta. Työnantajalla ei ole lisätyön tarjoamisvelvollisuutta silloin, jos työsopimus on työntekijän toiveiden mukaisesti tehty osa-aikaisesti tai jos työntekijä on muuten ilmoittanut, että hän ei ole kiinnostunut lisäämään työtuntejaan (TEM 6/2013). Näin ollen, mikäli työntekijät ovat tyytyväisiä lyhyempään työaikaansa, uuden työntekijän rekrytoinnin yhteydessä työnantajalle ei ole muodostunut lisätyön tarjoamisvelvollisuutta:

*“Lisätyön tarjoamisvelvollisuus ei ole tullut meillä eteen, koska osa-aikatyöntekijämme ovat joko omasta pyynnöstään työaikaansa lyhentäneitä (jaksamiseen liittyvät tekijät, osa-aikaeläke tai osittain hoitovapaa), tai opiskelijoita, joille pääosin joka tapauksessa tarjoamme töitä niin paljon kuin ehtivät tekemään.” “Tästä ei ole koitunut meille ongelmaa. Jos joku haluaa enemmän työtä, hän saa sitä, hyvin lyhyellä varoitusajalla.” (Työnantaja.)*

Monet vastasivat myös organisaationsa voivan tarjota lisää työtä sitä haluaville. Toisekseen, osa vastanneista työnantajista ilmoitti, etteivät he tunnista lisätyön tarjoamisvelvollisuudessa ongelmallista tulkinnallisuutta vaan sen soveltaminen on vakiintunut osa työnantajan toimintaa: *“Lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta muistutetaan säännöllisesti esimiehiä, esim. kesätyöntekijöitä palkattaessa. Nykyään lisätyön tarjoaminen on itsestään selvä osa rekrytointiprosessia.” (Työnantaja.)* Sääntelyn soveltamista koskevat kommentit olivat valtaosin neutraaleja, eikä muutostarpeita merkittävästi esitetty. Osa työnantajista tosin toivoi ylipäänsä työsopimussääntelyn vähentämistä ja norminpurkua spesifioimatta kommenttejaan lisätyön tarjoamisen kontekstissa. Toisaalta osa piti nykyistä sääntelyä tarpeellisenä: *“Tietyillä aloilla nykyinen lainsäädäntö estää luultavasti pätkätyösuhteiden ja osa-aikaisten työsuhteiden väärinkäyttöä. Kunnallisella puolella toimiva koulutus-toimiala on jo niin säädeltyä, että tällaisia haasteita en näe tällä puolella olevan.” (Työnantaja.)*

Organisaatioiden toimintatavoista hahmottui kuitenkin erilaisia käytäntöjä sen suhteen, missä määrin lisätyön tarjoamisvelvollisuutta ylipäänsä sovelletaan tai missä määrin se ohjaa rekrytointia, tai ohjaako lainkaan: *“Meillä saa tehdä hommia pääsääntöisesti niin paljon tai vähän kuin haluaa. Aina pyritään valitsemaan paras mahdollinen sillä hetkellä tarjolla oleva ehdokas. Ehdokkaita ei kuitenkaan ole jonoksi asti, joten ongelma ei ole siinä,*

*etteikö parasta mahdollista voisi valita. Ongelma on siinä, ettei hakijoita ole.*” (Työnantaja.) “Parhaan” työnhakijan valitseminen oli osalla vastanneista rutiininomaista, eikä tällöin erityisesti välttämättä ollut mietitty lisätyön tarjoamisvelvollisuutta. Sitaateissa työtä on halukkaille osa-aikatyöntekijöille tarjolla, ja joskus ongelma voi olla, että halukkuutta lisätyöhön ei ole.

Yksittäisiä viitteitä vastauksissa oli myös siihen, ettei lisätyön tarjoamisvelvollisuutta välttämättä tunnettu: *”Jos tällainen velvollisuus olisi, olisi meidän kannalta mahdotonta pitää tarpeeksi suurta reserviä työntekijöitä listoilla ja asiakkaidemme työntekijöiden saatavuus kärsisi pahasti*” (Työnantaja). Kyseinen työnantaja ei ollut soveltanut lisätyön tarjoamisvelvollisuutta vaan arvioinut työntekijätarvetta asiakkaidensa kannalta.

Pienet ja isot työnantajaorganisaatiot saattavat olla epätasa-arvoisessa tilanteessa säännösten tulkinnassa: *”Ongelmia tulkinnassa ei ole ollut tai organisaation lakiasiantuntijat ovat tarvittaessa selvittäneet tilanteita*” (Työnantaja). Lisätyön tarjoamisvelvollisuuden soveltamisessa on toisin sanoen ollut tarvetta hyödyntää ison organisaation lakiasiantuntijaresurssia, mikä kertoo, ettei soveltaminen ole aina yksinkertaista. Pienemmillä yritysillä lienee toisaalta mahdollisuus käyttää esimerkiksi työnantajaliittojen tukea tulkinnassa, mikäli ne ovat järjestäytyneet työnantajayhdistyksiin ja yhdistyksillä on tarjota jäsenilleen neuvontaa työsopimuslainsäädännön tulkittamisessa. Eräs työnantaja nostaa esille, että hankalissa tulkinnallisissa tilanteissa he ovat kääntyneet Kuntatyönantajien puoleen.

Toisaalta aineistossa kuvataan tilanteita, joissa lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen on liittynyt tulkintavaiveuksia. Lisätyön tarjoamisvelvollisuus siis edellyttää, että tarjolla oleva lisätyö on palveluksessa olevalle osa-aikaiselle työntekijälle sopivaa. Sopivuutta arvioitaessa työnantaja voi huomioida työntekijän työkokemuksen ja ammattitaidon ohella esimerkiksi työkyvyn, jota koskevia tulkintahaasteita kuvasi useampi työnantaja. Tässä aineistossa esiin tulevat ongelmat liittyivät työnantajan ja työntekijän eriäviin käsityksiin työntekijän fyysisistä ja psyykkisistä edellytyksistä suoriutua tarjolla olevista työtehtävistä:

*”Jos osa-aikainen työntekijä on anonut osa-aikaista työsuhdetta omaan työssäjaksamiseen vedoten. Tällöin joudumme pohtimaan, suoriutuuko henkilö lisätyön tekemisestä”* *”Meillä esim. eräs työntekijä halusi lisätyötunteja, vaikka oli vaikeuksia selvitä jo 30 viikkotunnin työajasta. Pari kertaa kokeiltiin lisätyön tarjoamista, mikä johti siihen, että työntekijä otti vuorot vastaan, mutta haki niille sitten sairausloman. Eli ei jaksanut tehdä enempää, mieleen vaikutti, jos tunteja olikin yhtäkkiä normia paljon enemmän.*” (Työnantaja.)

Työkyvyn arviointi kuuluu työterveyshuollolle (Työterveyshuoltolaki 1383/2001). Toisaalta Työturvallisuuslaki (1 luku 1 §) velvoittaa työnantajaa turvaamaan ja ylläpitämään työntekijöiden työkykyä. Kyseinen tulkintatilanne työntekijän työkyvyn ja lisätyön tarjoamisvelvollisuuden suhteen voinee aiheuttaa ristiriitoja, joita on vaikea ratkaista nykyisen

lainsäädännön perusteella. Mikäli työnantaja haluaa vedota työntekijän työkykyyn ja jättää tällä perusteella tarjoamatta hänelle lisätyötä, perusteena voisi olla työterveyshuollon tekemä lausunto työntekijän työkyvystä. Tällaisen lausunnon pyytämistä ristiriitatilanteiden ratkaisua varten ei kuitenkaan voitane pitää tarkoituksenmukaisena. Työterveyshuolto arvioi työkykyä ja työssä jatkamismahdollisuuksia sairausvakuutuslain (1224/2004) 8. luvun 5 a §:n perusteella pitkien sairauspoissaolojen yhteydessä. Työnantajalla on kuitenkin vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella oikeus vedota työntekijän terveydentilaan, mihin palaamme ristiriitatilanteita käsiteltäessä.

Edelleen, työnantajilla on velvollisuus tarjota työntekijälle uuden työtehtävän edellyttämää koulutusta, jos se on työntekijän soveltuvuuteen nähden kohtuudella järjestettävissä. Työsopimuslainsäädännön osoittaman työnantajan koulutusvastuun tulkitsemisessa esiintyy aineiston perusteella myös haasteita: *“Olemme useasti joutuneet pohtimaan, mikä on työnantajan vähäinen koulutusvastuu”* (Työnantaja). Pohdintaa aiheuttaa *“kohtuudella järjestettävissä”* olevan koulutuksen mittaluokka. Aineistossa ei ollut tarkempia kuvauksia sovelletuista ratkaisuista tilanteeseen.

Toinen työnantaja kertoo koulutusvelvollisuuden tulkintavaikeuksista silloin, kun työntekijän lisäosaamisen tarve koskee muuta kuin suoraan tehtävässä tarvittavaa osaamista. Vaikka työntekijän kielikoulutuksen järjestämisen on katsottu kuuluvan työnantajan koulutusvelvollisuuden ulkopuolelle (ks. Valkonen 2017), eräällä työnantajalla oli vaikeuksia tulkita velvollisuutta seuraavassa tilanteessa: *“Maahanmuuttaja haluaa vastuullisempia tehtäviä, mutta kielitaito ei riitä ymmärtämään riittävästi suomenkielistä käyttöjärjestelmää”* (Työnantaja). Kielitaitopuutteet eivät kuitenkaan yksiselitteisesti oikeuta työnantajaa olemaan tarjoamatta henkilölle lisätyötä. Työssä olevien maahanmuuttajataustaisen henkilöiden kielitaidon kehittämistä tulisikin arvioida tietäen, että maahanmuuttajataustainen työvoima tulee lisääntymään tulevaisuudessa. Ovatko koulutus- ja kotoutumispalvelut tältä osin riittävät ja/tai soveltuvaisivatko vaikkapa verkkopohjaiset kielikurssit työssä jo olevien henkilöiden kielitaidon parantamiseen? Huolella tehdyt kieliverkkokurssit voisivat olla saavutettavissa matalalla kynnyksellä ja suoritettavissa itsenäiseen tahtiin. Nykyisessä palveluvalikoimassa on TE-palveluiden ja työnantajien yhteishankintana järjestettävä *“Työpaikkasuomi”*-kielikoulutus, jonka *“tavoitteena on edistää yrityksen ulkomaalaistaustaisen henkilöstön valmiuksia selviytyä arjen työtehtävistään suomen kielellä”* (ks. [www.te-palvelut.fi/palvelut](http://www.te-palvelut.fi/palvelut) > Palvelut > Yritykset ja yhteisöt > suomen kieli). Vastaavan koulutuksen järjestäminen myös ruotsiksi palvelisi ruotsinkielisiä alueita ja yrityksiä.

Koulutusvelvollisuutta arvioitaessa työnantaja voi ottaa myös huomioon työntekijän edellytykset suoriutua lisätyöstä koulutuksen jälkeen. Arviointiin liittyy haasteita, koska työntekijän edellytykset lisätyöhön saattavat selvitä vasta koulutuksen aikana:

*“Moni saattaa olla todella innokas ja kovasti uskoo kykyihinsä, jotka sitten saattavat koulutuksessa paljastua sekä työntekijälle itselleen että työnantajalle, ettei työ olekaan sitä mitä haluaa tehdä. Mielellämme koulutamme, mutta ei silti viitsi turhaan kouluttaa, jos sitten tekijä lopettaa vähän ajan päästä.” (Työnantaja.)*

Kyseinen työnantaja viittaa edellisessä vastauksessaan koulutuksen järjestämisen kustannuksiin. Koulutusvelvollisuuden kustannuksia pohti myös toinen työnantaja, joka toi esille seuraavaa: *“Koulutus voi olla kallista, joko vie työpanoksen kouluttajalta tai joudutaan ostamaan ulkoa. Käytetään harvoin, jos ei ole varmuutta työn määrän lisääntymisestä.” (Työnantaja.)* Tiivistäen: siihen, milloin työnantajan koulutusvastuu on “kohtuullisella järjestettävissä”, liittyy monen tasoista rajankäyntiä yhtäältä koulutuksen kustannuksiin ja työn tosiasialliseen lisääntymiseen kytkeytyen ja toisaalta työntekijän taitojen ja sopivuuden suhteen.

Aineiston perusteella työnantajilla on ollut myös haasteita tulkita, mihin saakka lisätöiden tarjoamisvelvollisuuden työaikajärjestelyjä koskevat velvollisuudet ulottuvat. Lisätöiden tarjoamisvelvollisuus väistyy, mikäli palveluksessa oleva työntekijä on estynyt työskentelemästä ajankohtana, jolloin lisätöitä on tarjolla. Työnantajan tulee kuitenkin kohtuullisten toimenpiteiden rajoissa järjestää työajat uudelleen, jotta tehtävään soveltuva osa-aikainen työntekijä voi ottaa lisätöiden vastaan. Haasteita on esimerkiksi seuraavanlaisessa tilanteessa: *“15 h/vko tekijä voi työskennellä vain iltaisin. Tarjolle tulee tunteja, mutta ne sijoittuvat ensisijaisesti aamuun. Mikä on työnantajan velvollisuus järjestellä kaikki tehtävät uudelleen siten, että 15 h/vko iltapäinotteiselle tekijälle saadaan lisää tunteja.” (Työnantaja.)* Tulkintamme mukaan kyseinen tilanne oikeuttaa olemaan tarjoamatta työtä kyseiselle työntekijälle, jos työnantaja ei voi kohtuullisin toimenpiteiden järjestää työvuoroja niin, että palveluksessa oleva työntekijä voi ottaa työn vastaan. Työnantajalta ei voi edellyttää liiketoiminnallisia muutoksia esimerkiksi aukioloaikojen suhteen, jotta työntekijä voisi ottaa lisätöiden vastaan.

Sen sijaan seuraava tilanne on työaikajärjestelyjen kannalta haastavampi: *“Esimerkiksi kuormitus eri viikonpäivinä vaatii miehitystä eri lailla, jonka vuoksi tarvitaan koko-aikaisten lisäksi osa-aikaisia työntekijöitä, mutta riittääkö tämä viikon sisällä oleva vaihtelu syyksi?” (Työnantaja.)* Tällaisessa tilanteessa työviikon aikana lienee mahdollista tarjota työntekijälle lisää tunteja, mikäli lisätöiden tarve ei ajoitu kovin kapeasti tiettyihin aikoihin vuorokaudesta. Työvoiman käyttöä ohjaavat myös joidenkin toimialojen työehtosopimusten edellytykset työvuorojen minimitunneista. Esimerkiksi kaupan alan työehtosopimuksessa (voimassa 31.1.2022 saakka) määritetään työvuoron kestoksi vähintään neljä tuntia ja kehoitetaan välttämään “epätarkoituksenmukaisen lyhyitä työvuoroja”. Ratkaisut tulkinnallisiin tilanteisiin syntynevät luontevimmin työpaikoilla asiasta neuvotellen ja sopien.

Aineistossa on myös viite, jonka perusteella työpaikan muutostilanteissa tulkintavaikudet lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta saattavat korostua. Eräs työnantaja oli joutunut tekemään työsuhteiden osa-aikaistuksia ilmeisesti tuotannollisista ja taloudellisista syistä. Samaan aikaan työpaikalla oli tarvetta kausityölle kesäajaksi (puutarhanhoitoa), mitä varten organisaatio oli palkannut keväällä sijaisia. Osa-aikaistetut työntekijät olivat kokeneet ilmeisesti sijaisten palkkauksen ongelmalliseksi: *“Sijaiset oli palkattu huhtikuussa, osa-aikaistukset olivat alkaneet elokuussa, tätä asiaa vaadittiin korjattavaksi, pyydettiin jopa korvaus menetetyistä palkasta”* (Työnantaja). Toinen työnantaja viittasi hankaliin tulkintoihin lisätyön tarjoamisvelvollisuuden ja takaisinottovelvollisuuden välillä täsmentämättä tilannetta. Takaisinottovelvollisuus koskee työnantajia yhteistoimintaneuvotteluiden jälkeen, mikäli organisaatioon avautuu uusia tehtäviä. Tällöin työnantajien tulee tarkastella irtisanottujen työntekijöiden rekrytointia takaisin yritykseen. Työsopimuslain 6. luvun 6 §:n mukainen takaisinottovelvollisuus on toissijainen lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen nähden, ellei työehtosopimuksessa ole muuta sovittu tai kyse on työsopimuslain 13. luvun 6 §:n mukaisista järjestelyistä (Valkonen 2017). Eri säädösten soveltaminen tällaisissa tilanteissa voi kuitenkin olla työnantajalle pulmallista.

Tulkintahaasteita voi syntyä työnantajille myös lisätyötuntien jakoperusteista. Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman osa-aikatyöryhmän muistion (TEM 6/2013) mukaan lainsäädäntö ei suoraan määrää, miten lisätyöt tulisi jakaa palveluksessa olevien osa-aikaisten työntekijöiden kesken. Lisätyön jakamisen on katsottu kuuluvan lähtökohtaisesti työnantajan direktio-oikeuden piiriin, minkä perusteella työnantaja voi itse päättää jakoperusteista (emt.). Päätöksen tulee kuitenkin noudattaa lain asettamia reunaehtoja tasapuolisen kohtelun sekä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaisesti. Tarkan jakoperusteita koskevan ohjeen puuttumisen johdosta työnantajilla saattaa olla vaikeuksia hahmottaa, miten tarjolle tulevat lisätyöt tulisi jakaa: *“Välillä joutuu miettimään esimerkiksi, että ketkä keikkatyöntekijät ovat ensisijaisempia lisätyön tarjoamiseen. Yleensä kuitenkin työntekijöiden omat aikataulut kertovat lisätyön tekemisen mahdollisuuksista.”* (Työnantaja.) Palvelualojen ammattiliitto (2021) ja kaupan alan työehtosopimus (voimassa 31.1.2022 saakka) suosittavat, että lisätyötä on tarjottava tasapuolisesti työntekijöille esimerkiksi työsuhteen pituudesta riippumatta.

Epäselvien tilanteiden ehkäisemiseksi osa-aikatyöryhmässä (TEM 6/2013) on keskusteltu etusijajärjestyksen säätämällä laissa esimerkiksi niin, että se määräytyisi työsuhteen keston perusteella. Työryhmä kuitenkin toteaa, että lisätyön tarjoamiseen liittyvät tilanteet vaihtelevat niin laajasti, että edes syrjimättömyyden periaatteita noudattava velvoittava järjestys ei olisi tasapuolinen kaikissa tilanteissa. Palkansaajapuolen edustajat nostivat keskustelussa myös esille, että esimerkiksi osaamiseen, taitoihin tai työsuhteen keston perustuva etusijajärjestys voisi olla luonteeltaan sellainen, että se koskisi vain pidempi-aikaisia lisätöitä, eikä velvoittaisi etusijalla olevaa työntekijää ottamaan töitä vastaan.

Työryhmän tavoin kuitenkin tyydymme toteamaan, että selkeää lainsäädännöllistä ratkaisua tulkinna helpottamiseksi ei kannattane esittää.

Tulkintatilanteissa sovellettavista keinoista voidaan sopia myös eri alojen työehtosopimuksissa ja työpaikkojen yhteistoiminnassa. Tarkemmilla menettelytavoilla voidaan välttää työnantajan ja työntekijöiden välisiä riitatilanteita ja erimielisyyksiä. Vaikka kyse ei ole suoraan lain tarkoittamasta työnantajan lisätyön tarjoamisvelvoitteesta, esimerkiksi kaupan alan työehtosopimuksessa (voimassa 31.1.2022 saakka) on sovittu, että työvuoroluettelo annetaan tiedoksi kahta viikkoa tai paikallisesti sopien yhtä viikkoa ennen työviikon alkamista, mikä lisää työn tarjoamisen ennakoitavuutta. Työvuorosunnittelua pidetään työkaluna, jolla voidaan arvioida myös lisätyön tarjoamisesta tasapuolisesti osa-aikatyössä jo oleville, koska “[t]yövuorolistat ovat tärkeitä lisätyöoikeuden selvittämiseksi”. (PAM 2021.) Lisätyön jakamisen taustalla olevien periaatteiden avoimuus ja toimiva keskusteluyhteys työnjohdon ja työntekijöiden välillä on myös työnantajien vastauksien perusteella edellytys osapuolten väliselle sovulle:

*“Aina voi keskustella asioista ja kysyminen on sallittua. Ei kukaan täällä mitään paha tee tai halua mitään väärin tahallaan tehdä: ei työntekijä, eikä työnantaja – – Rauhanomaisesti etsitään ratkaisuja kaikkeen.” “Kysymme ja tarjoamme aktiivisesti aina kaikille ja kommunikoimme mahdollisimman paljon. Yhdessä yritämme ratkaista asioita ja löytää olemassa olevasta porukasta tekijät ensin. Sitten kun niitä ei löydy, haetaan apua uusista.”* (Työnantajia.)

### 6.3 Ristiriitatilanteet työpaikoilla

Tiedustelimme myös, onko lisätyön tarjoamisesta aiheutunut työpaikoilla ristiriitatilanteita, tai onko organisaation työntekijä kokenut lisätyön tarjoamisvelvollisuutta rikutun hänen kohdallaan. Kaikilla työpaikoilla lisätyön tarjoamisessa ei ole onnistuttu hyvässä yhteistyössä. Työnantajan ja henkilöstön välisiä ristiriitatilanteita kerrottiin muodostuneen työvuorojen jaossa sekä tilanteissa, joissa työnantajan ja työntekijän käsitykset edellytyksistä suoriutua lisätyöstä poikkeavat. Työvuorojen jakoa koskevat erimielisyydet liittyivät siihen, että työnantaja on jakanut lisätyötunnit tasaisesti jo palveluksessa olevien kesken, mutta ei ole jakoperusteissa huomionnut työntekijöiden tekemää tuntimäärää koko vuoden ajalta. Vaikka tämä ei vastauksen perusteella ole lisätyön tarjoamisvelvollisuuden vastainen päätös, työntekijät tulkitsivat kuitenkin tilanteen epäreiluna:

*“Kun normaalisti reilummin tunteja tekevät kokevat vääryytenä sen, että loma-aikoina, kun kaikki olisivat pystyviä tekemään enemmän vuoroja, pitää vuorot jakaa tasan eikä suhteessa ns. tehdyn työn määrään yleisesti ottaen. Työntekijät kokevat vääryytenä, että heiltä viedään tunteja sellaisten toimesta, jotka vuoden aikana voivat tehdä vain rajallisesti tunteja muuten, mutta jotka loma-aikoina haluavat sitten tehdä mahdollisimman paljon.”* (Työnantaja.)



Ristiriitoja aiheuttaa tämän sitaatin perusteella se, jakautuuko lisätyö vuoden aikana "tasa-puolisesti". Kyseisen tilanteen kuvauksesta ei käy selvästi ilmi, onko kyse työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevasta ristiriitatilanteesta, vai lisätuntien jakamisesta työssä olevien työntekijöiden kesken ilman työsopimusmuutoksia. Aineistosta voi päätellä, että kaikilla työpaikoilla ero näiden tilanteiden välillä ei ole selvä. Kyseisiä tilanteita voitaneen ratkoa työpaikoilla yhteistoiminnassa sekä työehtosopimusneuvotteluissa alakohtaisesti tarpeen mukaan.

Esille nousi myös tilanne, jossa työnantajan ja työntekijän käsitykset työntekijän työkyvystä poikkesivat ja työnantaja päätyi palkkaamaan uuden työntekijän sen sijaan, että olisi tarjonnut lisätyötä jo palveluksessa olevalle työntekijälle. Työkyky ei ole nyky-lainsäädännössä nimetty perusteeksi, jolla työnantaja voisi välttyä lisätyön tarjoamisvelvollisuudelta. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että velvoitteen arvioinnissa työnantaja voi tarkastella työntekijän sopivuutta lisätyöhön "myös työntekijän henkilökohtaisten ominaisuuksien, elämäntapojen, terveydentilan, yhteistyökykyisyyden ja saavutusten sekä työssä osoitetun käytöksen ja huolellisuuden perusteella" (Valkonen 2017). Näyttötaakka tällaisten perusteiden soveltamisessa on kuitenkin työnantajalla.

Mitä tulee työnantajien kertomaan siitä, ovatko työntekijät kokeneet lisätyön tarjoamisvelvollisuutta rikotun kohdallaan, joitakin tilanteita tuotiin esiin yleisluontoisesti. Muutama työnantaja viittasi tilanteisiin, joissa uusia työntekijöitä on rekrytoitu tilanteessa, jossa organisaatiossa on jo ollut osa-aikatyöntekijöitä. Rekrytoinnin peruste on ollut esimerkiksi uusi hanke, jossa ei ole ollut tarjolla samankaltaista työtä, kuin mitä osa-aikatyössä jo olevat työntekijät ovat tehneet. Toisessa tilanteessa *"Yksittäinen työntekijä on voinut joutua odottamaan siirtoa vakituisesti kokoaikaiseen työsuhteeseen, jos hän itse on asettanut kriteerejä sille, missä toimipisteissä työskentelee"* (Työnantaja). Tilanteita on kuitenkin kyetty ratkomaan yhdessä: *"Perusteet asialle kuitenkin on aina ollut ja yhteinen ymmärrys on löytynyt, kun asiaa avattu (toimipaikassa tulee olla tietty määrä työntekijöitä, jotta esim. työehtosopimuksen määrittelemät vapaat toteutuvat)"* (Työnantaja).

Kyselyllä ei tavoitettu sellaisia riitatilanteita, joita olisi ratkottu työpaikkojen ulkopuolella. Mikäli osa-aikaisella työntekijällä on kokemus siitä, että lisätyön tarjoamisvelvollisuutta on laiminlyöty hänen kohdallaan, hän voi hakea asian johdosta oikeusturvaa. Näissä tilanteissa oikeusturvan hakeminen voi kuitenkin olla haasteellista, koska työntekijällä ei välttämättä ole tarkkaa tietoa työn järjestelystä työpaikalla tai työnantajan mahdollisista liikkeenjohdollisista perusteista palkata tehtävään uusi ulkopuolinen työntekijä (TEM 6/2013). Työntekijän olisi kuitenkin pystyttävä osoittamaan, että työpaikalle on tullut tarjolle sellaisia lisätöitä, joita olisi lisätyön tarjoamisvelvollisuuden mukaisesti tullut tarjota hänelle uuden työntekijän palkkaamisen sijaan. Myös työntekijän oikeusturvan näkökulmasta olisi siis tärkeää, että lisätyön tarjoamisen periaatteet sekä osa-aikaisten työntekijöiden määrää ja käyttöä koskevat työpaikkakohtaiset menettelytavat olisivat

mahdollisimman läpinäkyviä. Pohdittavaksi jää, olisiko työnantajan ja henkilöstön välistä vuoropuhelua ja työntekijöiden tiedonsaantia tarpeellista vahvistaa tarkentamalla yhteistoimintalakia yhteistoimintaneuvottelun yhteydessä laadittavan henkilöstösuunnitelman osalta, jotta suunnitelmassa tulisi selkeästi esille lisätyön jakamisessa noudatettavat periaatteet ja käytännöt.

## 6.4 Lisätyön tarjoamisvelvollisuuden vaikutukset organisaation rekrytointikäytäntöihin ja kehitysehdotukset

Pyysimme työnantajia lopuksi ottamaan kantaa siihen, kytkeytyykö lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen mahdollisia vaikutuksia organisaation rekrytointikäytäntöihin tai voiko velvollisuus johtaa siihen, että tehtävään ei voida valita parasta mahdollista työntekijää. Suurin osa vastanneista työnantajista ei viitannut tällaisiin seurauksiin. Kuitenkin vastausten perusteella organisaatioissa voi olla yksittäisiä tilanteita, joissa työnantaja joutuu esimerkiksi antamaan lisätyötä ”osastojen kakkosille”, *”jotka pystyvät tuuraamaan vastuuhenkilöitä lyhyiden poissaolojen ajan [mutta joiden] kyvyt/tahto ei riitä tulokselliseen tekemiseen. Lisätuntien vuoksi henkilölle on tarjottava mahdollisesti avautuvia vastuupaikkoja. Ja lisätuntien vuoksi he näihin usein tarttuvat.”* (Työnantaja.)

Kyseisessä tapauksessa työnantaja kuitenkin voi hyödyntää eri työntekijöiden osaamista, eikä ”kakkosten” käyttö aiheuttane organisaation toiminnalle haittaa. Rajankäyntiä pohditaan kuitenkin eri aloilla: *”Esimerkiksi niissä tilanteissa [mahdollinen sopivampi työntekijä voi jäädä rekrytoimatta] kun etsitään tiettyyn ajoon kuljettajaa tai kokeneempaa rakenus-/muuttotyöntekijää”* (Työnantaja). Kyseisen työnantajan tarjoamissa töissä edellytyksenä on sekä *”suomen kielen osaaminen [että] täysi työkyky työturvallisuuden vuoksi”* ja lisäksi osalla rekrytoitavista kuorma-autokortti ja jotkin ammattipätevyydet. Jo työssä olevan osa-aikatyöntekijän voi olla vaikea täyttää näitä uuden tehtävän edellytyksiä, joista osaan voisi kohdistua työnantajan koulutusvelvollisuus lisätyön tarjoamiseksi.

Työpaikoilla voi muutoinkin syntyä tilanteita, joissa niillä työskentelee tehtäviin enemmän tai vähemmän sopimattomia henkilöitä: *”Heitäkin on, vaikka kuinka koulutettaisiin, räätelöitäisiin ja annettaisiin varhaista tukea (onneksi heitä on kuitenkin vähän)”* (Työnantaja). Syrjimättömyyttä tavoittelevassa työelämässä ei voitane välttyä siltä, että kaikkien työpanos ei ole aina optimaalinen. Pienyrittäjä kuitenkin toivoi irtisanomissuojalta joustavuutta: *”Työntekijän irtisanomissuoja tilanteissa, joissa ei ole väärinkäytöksiä tai taloudellisia perusteita työsuhteen päättämiseksi, on todella kova. Esim. pienelle yrittäjälle työntekijän jatkuva sairastelu on kuluera, johon ei välttämättä ole valmis.”* (Työnantaja.) Kyseistä työnantajaa arvelutti palkata etenkin osatyökykyinen työntekijä, koska riskinä ovat paitsi sairauskulut myös pahimmassa tapauksessa työkyvyttömyyseläkkeestä aiheutuvat maksut.

Opetusalalta osoitettu pulmatilanne voi syntyä pätevyysehtojen ja lisätyön tarjoamisvelvollisuuden tulkinnan ongelmista, mikäli *“avautuvaan tehtävään voi olla parempi ehdokas, joka ei esim. täytä pedagogista pätevyyttä, joka talossa olevalla henkilöllä jo on”* (Työnantaja). Tässä kuvauksessa jää avoimeksi, millä tavalla ja perusteella uusi työntekijä olisi tarvittavan pätevyyden saavuttanutta työntekijää parempi avautuvaan tehtävään. Kelpoisuusehdot herättivät toisessa työnantajavastauksessa toisen suuntaista tulkintaa. Tässä seuraavassa vastauksessa lisätyön tarjoamisvelvollisuuden vuoksi osa-aikatyöntekijän katsotaan ohittavan kelpoisuusehdot täyttävän henkilön:

*“Tehtävän sisällölle määritelty vaatavuustaso voi jäädä täyttymättä, jos tarjoamisvelvollisuuden mukaisesti on rekrytoitava osin “ei-kelpoinen” henkilö, ja tehtävä tulee räätälöidä hänen osaamistasoaan vastaavaksi. Tehtävästä jää pois osa-alueita, jotka siirtyvät pätevimpien työntekijöiden tehtäväksi. Tästä aiheutuu mahdollista työkuormaa heille, eikä palkkakaan tästä aina nouse.”* (Työnantaja.)

Kyseinen sitaatti paljastaa työnantajan virhetulkinnan nykylainsäädännöstä. Työnantaja tulkitsee tässä olevansa velvollinen antamaan uuden tehtävän “ei-kelpoiselle” henkilölle lisätyön tarjoamisvelvollisuuden perusteella. Puutteellinen ammattitaito on pätevä peruste olla tarjoamatta lisätyötä, eikä työnantajan koulutusvastuu ulottune sellaiseen koulutukseen, joka pätevöittää esimerkiksi toimimaan opettajana. Toinen opetusalan työnantaja soveltaakin opettajien kelpoisuusehtoasetusta, ei lisätyön tarjoamisvelvollisuutta: *“Suurin osa henkilöstöstämme on opettajia, joiden rekrytointiin vaikuttaa asetuksen 986/1998 mukaiset kelpoisuusehdot. Nämä ohjaavat rekrytointia.”* (Työnantaja.) Edellä olevat sitaatit paljastavat, että eri säädösten ensisijaisuutta toisiinsa nähden tulkitaan nyt vaihtelevasti.

Mitä tulee pätevyyteen, huomionarvoinen tilanne syntyy eri tavoin joustavissa työsuhteissa olevien työntekijöiden välillä: *“Työntekijöitä vakinaistettaessa vakituinen osa-aikainen työntekijä voi saada tehtävän häntä pätevämmän määräaikaisen työntekijän asemasta”* (Työnantaja). Tässä työnantaja osoittaa tilanteen, jossa määräaikainen työsuhde-tyyppi on lisätyön tarjoamisvelvollisuuden vuoksi alisteinen osa-aikatyösuhteelle. Tulisiko lisätyön tarjoamisvelvollisuutta arvioida eri tavoin joustavissa työsuhteissa olevien työntekijöiden tasapuolisen kohtelun kannalta? Kyseisessä tarkastelussa voitaisiin arvioida lisätyön tarjoamista yhtä lailla osa-aikaisten, vaihtelevan työajan, määräaikaisten ja vuokratyösuhteiden kannalta. Nollatyösopimuksia koskevan työoikeudellisen selvityksen (TEM 33/2013) mukaan joustaviin työsuhteisiin liittyy työnantajan näkökulmasta tulkinnallisia haasteita siitä, miten lisätyötä on tarjottava suhteessa nollatyösopimusten ja tarvittaessa työhön kutsuttaviin työntekijöihin. Epäselvyydet saattavat liittyä esimerkiksi siihen, “voiko työnantaja lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta huolimatta ottaa uusia työntekijöitä ‘listoilta’ tulevia työvoimatarpeita silmälläpitäen, jos uutta työsuopimusta solmittaessa lisätyötä ei vielä ole tarjolla” (emt., 16).

Kehitysehdotuksia esitti muutama työnantaja. Ensimmäinen niistä koskee sitä, miten monien eri asioiden puntarointia rekrytointipäätökset koskevat: *“Nykyinen malli ei aina-kaan kaupassa huomioi riittävästi osaamisvaatimuksia/koulutusvaadetta/työkokemusta vastaavista tehtävistä”* (Työnantaja). Edellä olemme keskustelleet siitä, että lisätyötä on tarjottava eri työntekijöille tasapuolisesti. Työnantajan kokemus on kuitenkin, että hän haluaisi mahdollisesti priorisoida eri työntekijöitä tilanteen mukaan. Nykyinen sääntely ei hänen arvionsa mukaan salli tällaista joustavuutta.

Toinen kehitysehdotus koski lisätyön “käsitettä”: *“Lisätyön käsitettä voisi laajentaa. Liian nopeasti tulee ylityön käsite vastaan ja sitten onko arkivapaajakso (työvuorolista) vai ei jne. Turhan jäykkä sotealalla jaksotyössä. Tosin tällä nykyiselläkin pärjätään, jos parannuksia ei tule.”* (Työnantaja.) Toisin sanoen lisätyön tarjoamisvelvollisuus asettuu tässä ylityötä koskevan sääntelyn kanssa samaan puntariin. Edellä jo käsitelimme sitaatteja, joiden perusteella lisätyön tarjoamisvelvoite on hankalatulkintainen mitä tulee työtuntien ajoittumiseen.

Yksi työnantaja pohti mahdollisuutta järjestää työnantajille koulutusta mitä lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen tulee:

*“Työnantajia tulisi myös kouluttaa paremmin kokoaikaiseen työhön liittyvistä asioista, jotka tukevat osa-aikaisuuksista siirtymistä kokoaikaisiin työsuhteisiin (esim. lomapalkan laskennan erot, jotka kokoaikatyössä alhaisemmat kuin osa-aikatyössä, erilaiset työaika-jouston mahdollisuudet/tasotusjakso)”* (Työnantaja).

Mikä taho tällaista tarpeellista lisäkoulutusta voisi antaa? Kyseeseen tulisivat ainakin eri alojen työnantajia edustavat järjestöt ja liitot, joilla lienee kattavat yhteydet työnantajaorganisaatioihin.

## 6.5 Työvoiman ennakointitarpeet

Kysyimme työnantajilta myös, miten he arvioivat eri työvoiman joustavia käyttötapoja koskevan sääntelyn helpottavan rekrytointia tai toisaalta edesauttavan työntekijöiden siirtymiä kokoaikaisiin ja vakituisiin töihin. Mahdollisuudet soveltaa tarpeen mukaan eri työsuhdemuotoja rekrytoinnissa saivat myönteistä palautetta: *“Osa-aikaiset ja määräaikaiset työsuhteet helpottavat rekrytointipäätöksiä, koska vakituisen ja kokoaikaisen työntekijän palkkaaminen on riski organisaatiolle”* (Työnantaja).

Henkilöstövuokrausalalla käytetään pääsääntöisesti joustavia työsuhteita: *“Nämä [erilaiset] työsuhdemallit ovat elintärkeitä koko yrityksen businekselle. Ilman niitä ei olisi*

*henkilöstövuokrausyrityksiäkään.”* (Työnantaja.) Kaikkein joustavinta työn teettäminen on nollatuntisopimuksella:

*“Nollatuntisopimuksella rekrytointipäätös on yhdistykselle helppo ja joustava. Se turvaa myös työntekijän sosiaaliturvan tapauksessa, jossa työntekijä joutuu jostain syystä lopettamaan työn. Irtisanoutuminen toisi työntekijälle karenssin ja työnantajan irtisanoessa työnantaja joutuisi myös hankalaan saumaan. Sen sijaan kun tehdään määräaikainen nollatuntisopimus niin se on helppo molemmille osapuolille eikä kenellekään tarvitse tehdä selvityksiä työsuhteen päättyessä.”* (Työnantaja.)

Tämän yhdistystyönantajan sitaatissa nollatuntisopimuksen käyttö vaikuttaa olevan sekä työnantajan että työntekijän kannalta tarkoituksenmukaista, koska siitä aiheutuu vähiten mahdollisia seuraamuksia, eikä työnantajan tarvitse irtisanoa tai työntekijän irtisanoutua työstä mahdollisissa ongelmatilanteissa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna vaihtelevan työajan sopimusten käyttöä kannattaisi tarjota työnhakijoille enenevästi esimerkiksi rekrytointiyritysten kanssa yhteistyössä ja myös ehdottaa TE-palveluiden työnantaja-asiakkaille silloin, kun kyse on kokonaan työttömistä työnhakijoista – huomioiden kuitenkin sen, että tarjottavat työt noudattaisivat jonkinlaisia minimiehtoja. Voisi tulkita, että seuraava työnantaja kannattaisi sekä vaihtelevan työajan että muiden joustavien työsuopimustyyppien käyttöä:

*“Yleensä kaikki työkykyiset saadaan kyllä töihin ja pula työntekijöistä on valtava, ja kuormittaa esimiehiä ja muita työntekijöitä tosi paljon. Jos osatyökykyiset saataisiin edes pienellä prosentilla töihin tueksi, siitäkkin voisi olla molemminpuolista hyötyä kuin siitä, että väkisin koitetaan saada isolla prosentilla töihin, jos siitä kärsii sekä työntekijä että työnantaja.”* (Työnantaja.)

Useampi työnantaja viittasi työvoimapulaan, mitä voisi nykytilanteessa helpottaa sellaisentekin työntekijöiden löytäminen, jotka voisivat tehdä töitä edes vähän. Toistaiseksi vaihtelevan työajan sopimuksia on varsin vaihtelevasti eri toimialoilla. Niiden käyttöä voitaisiin harkitusti ohjata laajentumaan, kun tavoitteena on esimerkiksi kroonisen työttömyyden alentaminen. Aiemmin viittasimme myös asiantuntijakyselyiden yhteydessä työvoimapalveluista esitettyihin ehdotuksiin siitä, että henkilöstövuokrausyritysten kanssa voitaisiin tehdä enemmänkin yhteistyötä.

Kuten aiemmin asiantuntijakyselyissä, myös työnantajat pitävät matalan kynnyksen joustavia työsuhteita hyödyllisinä osatyökykyisten henkilöiden rekrytoinnissa:

*“Esimerkiksi henkilöillä, joille ei ole kertynyt vankkaa työkokemuspohjaa tai on muita haasteita työllistyä, niin he voivat kuitenkin kokoaikaista pestiä helpommin saada osa-aikaisen*

*työsuhteen. Hyvin tehdyllä työllä ja osaamisen kartoittamisella on tämän jälkeen taas askeleen helpompi päästä kiinni kokoaikaiseen positioon.” (Työnantaja.)*

Työnantajat usealta eri toimialalta viittasivat osa-aikatyöhön siltana kokoaikaiseen työhön suoraan myös omista organisaatioissaan, joista moni kärsi työvoimapulasta. Eräs työnantaja kertoi yrityksensä priorisoivan työntekijöitä sitouttavia pitkiä työsuhteita: *”Hinausalalla toivomme enemmänkin löytävämme työhön sitoutuvaa henkilöstöä ja haluamme sitouttaa henkilön ja toivomme pitkiä työsuhteita”* (työnantaja). Osa-aikatyöntekijöille tarjotaan mieluusti kokoaikatyötä, kun heidät on ensin esimerkiksi kesätöiden tai opintojen aikaisten töiden myötä jo perehdytetty: *”Meille on myös tärkeätä voida rekrytoida näitä henkilöitä opintojen päättyessä suoraan kokoaikaisiin ja vakituisiin töihin, koska valmiita osaajia ei työmarkkinoilta juuri ole muuten saatavissa”* (Työnantaja). Osa piti samaan aikaan ongelmana sitä, että moni työntekijä haluaa tehdä pikemminkin osa-aikatyötä tai työskennellä vaihtelevan työajan sopimuksella kuin tulla rekrytoiduksi kokoaikatehtävään.

Sosiaalietuuksien katsottiin joissakin vastauksissa vähentävän työntekijöiden halukkuutta ottaa työtä vastaan. Osassa vastauksissa ihmeteltiin, miksi työntekijät ilmoittavat laskevana, kannattaako työtä ottaa vastaan tukien menetyksen vuoksi. Myös erilaiset suojaosat ja tulorajat saivat yksittäisiä mainintoja, esimerkiksi koskien työkyvyttömyyden tai työttömyyden perusteella myönnettäviä eläkkeitä: *”Meillä olisi eläkeläisille ja muillekin, joilla on tuloraja, tarjota vaikka kuinka paljon töitä, mutta tuo tuloraja estää sen”* (Työnantaja). Eräs työnantaja viittasi etenkin tilapäistyöhön: *”Silloin kun on töitä niin silloin pitää löytää työntekijä (oli se 5 h tai 500 h) mutta tilapäistyöhön ei tahdo löytää tekijöitä koska menettävät silloin yhteiskunnan etuuksia”* (Työnantaja). Monissa pienyrityksissä työvoimatarpeet voivat ailahtella huomattavasti, minkä vuoksi rekrytoinnin pitäisi onnistua hyvin nopeasti. Myös tässä yhteistyötä voisivat tehdä henkilöstövuokrausyritykset, jotka voivat muodostaa henkilöstölleen pitempiä työsuhteita useiden eri asiakastoimeksiantojen perusteella.

Lopuksi annamme puheenvuoron työnantajalle, joka arvioi kilpailijoiden käyttävän TE-palveluiden tarjoamia työllistämistukia liikaa:

*”Toivoisin myös jonkin näköistä seuranta näiden tukirahojen käyttöön, kilpailija kun käyttää työllistämistukea vain siihen, että saa paikattua täyttämättömiä työpaikkoja ja kun tukijakso loppuu, niin myös työsuhde päättyy, kun taas meillä lähes kaikki on joko oppisopimuskoulutettu ja / tai ovat työllistyneet pidempiaikaisesti myös tukijakson päättymisen jälkeen. Kysyinkin kerran eräältä neuvojalta, että pidätekö te mitään lukua siitä, paljonko rahallista TE tukea on johonkin työpaikkaan annettu ja kuinka monta työsuhdetta siitä on tukijakson päättymisen jälkeen oikeasti syntynyt?”* (Työnantaja.)

Työnantaja viittaa vastauksissaan työllistämistukiin, joista keskeisempiä ovat muun muassa työkokeilu ja palkkatuki. Julkisessa työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa

(JTYPL 916/2012) ei suoraan viitata työnantajien lisätyön tarjoamisvelvollisuuteen palkkatuen myöntämiseen liittyvien edellytyksien osalta. Kuitenkin palkkatuki uuden työntekijän palkkaamista varten voidaan myöntää vain, jos työnantaja on ”työsopimuslaissa tai merityösopimuslaissa (756/2011) säädetyllä tavalla täyttänyt velvollisuutensa tarjota työtä, johon palkkatukea haetaan, irtisanotuille, lomautetuille tai osa-aikatyötä tekeville, tai jos työnantajalla ei muusta syystä ole velvollisuutta työn tarjoamiseen” (HE 209/2016, 14-15). Työ- ja elinkeinotoimiston käytännön mahdollisuudet valvoa työnantajia työsopimuslain noudattamisen osalta on kuitenkin arvioitu varsin heikoiksi (HE 209/2016), vaikkakin työsopimuslain säännösten noudattamisen valvonta on säädetty työsuojeluviranomaisten tehtäväksi. Lisäksi julkisessa työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa palkkatuen myöntämisen ehtona on, että tuki ei saa vääristää yritysten välistä kilpailua. Kilpailun vääristymisen valvonta on kuitenkin ollut haasteellista toteuttaa ainakin työkokeilujen osalta (Mayer ym. 2019). Työkokeilun myöntämisen esteeksi on myös säädetty kilpailun vääristyminen. Näin ollen huolta aiheuttaa se, pystytäänkö työllistämistukien myöntöpäätöksiä yhteydessä riittävästi selvittämään työpaikkojen käytäntöjä yhtäältä työsopimuslain ja muun lainsäädännön määräyksiin nähden ja toisaalta siihen nähden, miten paljon työpaikat hakevat ja käyttävät kokonaan työttömien työllistämässä erilaisia tukia.

## 6.6 Yhteenveto

- Lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä ei ole tämän analyysin perusteella aiemmin tunnistamattomia ongelmia. Koska soviteltuja työttömyysetuuksia maksetaan joissain tapauksissa tai joillain aloilla osittain työttömille työnhakijoille pitkittyvästi, lisätyön tarjoamisvelvollisuus tukee tavoitetta osa-aikaisten työsuhteiden kokoaikaistamiseksi.
- Pienet ja isot työnantajaorganisaatiot saattavat olla epätasa-arvoisessa tilanteessa lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevien säännösten tulkinnassa. Työpaikan toimivat vuorovaikutussuhteet ja yhteistoiminta ovat tarpeen soveltamisen tasapuolisuuden varmistamisessa. Osa työnantajaorganisaatioista hyödyntää lisätyön tarjoamisvelvollisuuden soveltamisessa lakiasiantuntijaresursseja, mikä kertoo, ettei soveltaminen ole aina yksinkertaista.
- Työnantajien kyselyssä tuli esille erilaisia tilanteita, joissa lisätyön tarjoamisvelvollisuuden liittyvien säännösten tulkintaan liittyy sekä tietopuutteita että haasteita. Osa työnantajista ei tunne lisätyön tarjoamisvelvollisuutta. Vaikeuksia on myös erottaa, milloin on kyse lisätuntien tarjoamisesta, milloin lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta tilanteissa, joissa työvoiman tarve kasvaa.

- Osa-aikaisen työntekijän sopivuuden arviointi lisätyöhön tuottaa haasteita silloin, jos työnantajalla ja työntekijällä on eriävät käsitykset työntekijän fyysisistä tai psyykkisistä edellytyksistä suoriutua tarjolla olevista työtehtävistä.
- Lisätyön tarjoamisvelvollisuuden kuuluvan koulutusvelvollisuuden osalta tulkintavaikkeudet liittyvät tilanteeseen, joissa työntekijän lisäosaamisen tarve koski muuta kuin suoraan tehtävässä tarvittavaa osaamista. Työnantajalla voi olla vaikeuksia tulkita esimerkiksi sitä, ulottuuko koulutusvelvollisuus myös työntekijän kielitaidon kehittämiseen. Pohdintaa aiheuttaa myös ”kohtuudella järjestettävissä” olevan koulutuksen mittaluokka.
- Koulutusvelvollisuutta arvioitaessa työnantaja voi ottaa huomioon työntekijän edellytykset suoriutua lisätyöstä koulutuksen jälkeen. Työntekijän edellytykset lisätyöhön saattavat kuitenkin selvitä vasta koulutuksen aikana, mikä saattaa aiheuttaa työnantajalle turhia kustannuksia koulutuksen järjestämisen osalta.
- Lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevien säännösten tulkintavaikkeuksia raportoitiin myös koskien työpaikan muutostilanteita, työaikajärjestelyjen ulottuvuutta ja lisätöiden jakoperusteita. Tarkan jakoperusteita koskevan ohjeen puuttumisen vuoksi työnantajilla saattaa olla vaikeuksia hahmottaa, miten tarjolle tulevat lisätyöt tulisi jakaa palveluksessa olevien osa-aikaisten työntekijöiden kesken.
- Lisätyön tarjoamisvelvollisuus voi aiheuttaa ristiriitatilanteita työpaikoilla. Työnantajan ja henkilöstön välisiä ristiriitatilanteita kerrottiin muodostuneen työvuorojen jaossa kellonajan tai sesonkien suhteen sekä tilanteissa, joissa työnantajan ja työntekijän käsitykset edellytyksistä suoriutua lisätyöstä poikkeavat.



## 7 Johtopäätökset ja toimenpidesuositukset

### 7.1 Johtopäätökset

Tässä johtopäätösluvussa esitämme yhteenvedon hankkeen keskeisistä tuloksista tutkimusteemoittain. Tutkimushankkeella oli neljä päätavoitetta ja tutkimustehtävää. Ensimmäisenä tutkimustehtävänä oli tuottaa uutta tutkimustietoa osa-aikaisen työttömyyden yleisyydestä sekä työllisyyden ja työttömyyden rajapinnalla liikkuvien työmarkkinaurista. Toiseksi tarkasteltiin, sisältääkö työttömyysturvajärjestelmä vielä Tulorekisterin käyttöönoton ja maksuperusteiseen sovitteluun siirtymisen jälkeen tunnistamattomia byrokraatiaan liittyviä ongelmia, jotka haittaavat työn vastaanottamista. Kolmas tutkimustehtävä oli tutkia, kuinka työnvälityksessä ja muissa TE-palveluissa edistetään osa-aikatyössä olevien työttömien kokoaikaista työllistymistä ja toisaalta edistetään kokonaan työttömien osa-aikatyön vastaanottamista. Neljäntenä tutkimustehtävänä oli arvioida, onko lisätyön tarjoamisessa tai työvoimatarpeen ennakoimisessa työnantajien näkökulmasta ongelmia. Lisäksi tavoitteena oli tehdä tulosten perusteella konkreettisia toimenpidesuosituksia. Olemme koonneet toimenpide-ehdotukset lukuun 7.2.

#### Osa-aikaisen työttömyyden yleisyys ja työttömyyden rajapinnalla liikkuvien työmarkkinaurat

Rekisteriaineistojen valossa **soviteltujen työttömyysetuuksien saaminen on nykyisin varsin yleistä**. Joka neljäs ansiosidonnaisen päivärahan saajista saa soviteltua etuutta kuukauden aikana, kun taas Kelan maksamien työttömyysetuuksien saajista joka seitsemäs saa soviteltua etuutta. Osa-aikainen työttömyys on yleisempää nuorissa ikäryhmissä sekä naisten keskuudessa. Lisäksi alakohtaiset erot ovat merkittäviä. Soviteltujen etuuksien saaminen on yleisintä terveydenhuollossa ja palvelualoilla, vähäisintä perinteisillä teollisuusaloilla.

Sovitellulla etuudella alkavat työttömyysjaksot<sup>19</sup> ovat kohtuullisen lyhyitä ja ne päättyvät usein työllistymiseen kokoaikaisesti, mutta työllistymisen jälkeiset työsuhteet ovat poikkeuksellisen lyhyitä. Usein henkilö palaa tällaisen jaksos jälkeen työttömyyttä edeltäneelle

<sup>19</sup> Työttömyysjakso viittaa suhteellisen yhtäjaksoiseen työttömyysetuuskauteen, jonka aikana työnhakija voi myös osallistua aktiivitoimiin tai työskennellä osa-aikaisesti tai lyhyitä pätkiä.

työnantajalle, joten **soviteltua työttömyysturvaa käytetään kompensoimaan työtuntien vaihteluita**. Sen sijaan työttömyysjaksot, jotka alkavat täydellä päivärahalta mutta joiden aikana siirrytään sovitellulle etuudelle, ovat poikkeuksellisen pitkiä mutta päättyvät usein kokoaikaiseen työllistymiseen. Tämä viittaa siihen, että **osa-aika- ja pätkätoihin turvaututaan myös työttömyyden pitkittyessä, kun kokoaikaista työtä ei ole löydy**.

**Sovitelujen etuuksien käyttö on lisääntynyt selvästi vuosina 2010–2019.** Käytön lisääntyminen on tapahtunut varsin tasaisesti eri työntekijäryhmissä. Kasvu johtuu ensisijaisesti siitä, että entistä suurempi osuus työttömyysjaksoista on sisältänyt osa-aikaista työskentelyä. Sovitelujen etuuspäivien osuus sovittelua sisältävien työttömyysjaksojen pituudesta ei sen sijaan ole oleellisesti kasvanut. Erot soviteltuja etuuksia saavien ja muiden työttömien välillä työttömyysjaksojen ja kokoaikaisen työllistymisen suhteen ovat pysyneet suhteellisen vakaina yli ajan, vaikka soviteltujen etuuksien käyttö on merkittävästi yleistynyt.

On epäselvää, onko soviteltujen etuuksien käytön yleistymisen hyvä vai huono asia. Mikäli osa-aikainen työttömyys on syrjäyttänyt kokoaikaista työttömyyttä, voidaan kehitystä pitää suotuisana. Vielä parempi, jos työttömyyden aikainen työskentely on nopeuttanut kokoaikaista työllistymistä ja johtanut työttömyysjaksojen kokonaiskeston lyhentymiseen. Toisaalta on mahdollista, että soviteltujen etuuksien käyttö on hidastanut kokoaikaista työllistymistä ja siten pidentänyt työttömyysjaksojen kokonaiskestoja. Tämän tutkimuksen kuvailevan analyysin perusteella ei voida tehdä eroa näiden vaihtoehtojen välillä. Tarpeellinen jatkotutkimuksen aihe olisikin selvittää työttömyysaikaisen työskentelyn kausaali-vaikutus myöhempään työllistymiseen kokoaikaisesti ja onko suojaosien käyttöönotto muuttanut tätä vaikutusta.

Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus sovitellun päivärahan ja työttömyysturvan suojaosien työllisyysvaikutuksista on tuottanut osin ristiriitaisia tuloksia. Useiden tutkimusten mukaan työttömyyden aikaisen työskentelyn tukeminen on edistänyt kokoaikaista työllistymistä (esim. Gerfin, Lechner & Steiger 2005; Coxkx, Goebel & Robin 2013; Godøy & Røed 2016). Toisaalta sovitellun päivärahan on myös havaittu pidentäneen tiettyjen ryhmien, kuten naimisissa olevien naisten, työttömyysjaksoja (Kyyrä, Parrotta & Rosholm 2013). Kyyrän (2010) Suomea koskevan tutkimuksen mukaan pätkätyöt sovitellun päivärahan turvin nopeuttivat pidempiaikaisen kokoaikatyön löytymistä. Lisäksi osa-aikainen työskentely sovitellulla päivärahalta helpotti miesten mutta ei naisten työllistymistä kokoaikaisesti. Tutkimusaineistona oli vuosina 1999 ja 2000 työttömäksi tulleet henkilöt, joten tulokset koskevat aikaa ennen työttömyysturvan ja muiden sosiaalietuuksien suojaosia.

## Tulorekisterin käyttöönoton ja maksuperusteiseen sovitteluun siirtymisen jälkeiset byrokratiaan liittyvät ongelmat, jotka haittaavat työn vastaanottamista

Soviteltoon työttömyysturvaan liittyviä byrokraloukkuja on pyritty purkamaan siirtymällä maksuperusteiseen sovitteluun ja hyödyntämällä verottajan ajantasaista tulorekisteriä sekä tiedottamalla näistä muutoksista aktiivisesti. **Byrokraloukkujen purkamisessa on osittain onnistuttu, sillä rekisteritietojen perusteella soviteltujen työttömyysetuuksien maksuviiveet ovat lyhentyneet** uudistusten jälkeen. Maksuviiveet ovat lyhentyneet enemmän Kelan kuin työttömyyskassojen asiakkaiden keskuudessa. Jo ansaintaperusteisuuden aikaan sovittelua tehneet etuuskäsittelijät arvioivat maksuperusteisuuteen siirtymisen vähentäneen maksatuksen viiveitä, tehneen käsittelystä sujuvampaa ja lyhentäneen käsittelyaikoja (VTV 2021a). Valtiontalouden tarkastusviraston (2021a) mukaan uudistuksesta huolimatta sovitteluun jäi ja myös osin sen myötä syntyi tilanteita, jotka toimeenpanossa nähdään ongelmalliseksi. Haasteita aiheuttaa maksu- ja ansaintaperusteisuuden päällekkäisyys: tulojen osalta sovittelussa siirryttiin maksuperusteisuuteen, mutta osa sovittelutilanteista, kuten työttömyysturvan omavastuu-aika, työaika-seuranta ja työssäoloehdon seuranta, jäivät ansaintaperusteiseen malliin.

Myös tämän tutkimuksen kyselyaineistojen perusteella **työttömyysturvajärjestelmään liittyy edelleen koettuja byrokralia- ja informaatioloukkuja, jotka vähentävät halukkuutta ottaa vastaan osa-aikaista tai tilapäistä työtä työnhaun aikana**. Vaikka tulorekisterin käyttöönotto ja sovitellun työttömyysetuuden muuttuminen maksuperusteiseksi ovat yksinkertaistaneet hakuprosessia, liittyy työttömyysetuuden myöntämiseen säännöksiä, jotka edellyttävät etuudensaajaa raportoimaan työstään ja tilanteestaan etuudenmaksajalle. Se, miten työnteko vaikuttaa sosiaalietuuksien määrään voi myös muodostaa byrokralia- tai informaatioloukun, mikäli henkilö ei hahmota tai saa riittävästi tietoa työntöön vaikutuksista etuuksiin. Työntöön vaikutuksia arvioidessaan työnhakijan tulee osata huomioida etuuksissa käytössä olevat suojaosat sekä laskukaavat suojaosan ylittävien tulojen osalta. Työntöön vaikutusten arviointi voi olla erityisen vaikeaselkoista niissä tilanteissa, joissa henkilö on oikeutettu useampaan eri etuuteen, joiden perhe- ja tulo-käsitteet sekä etuuksissa huomioitavat ansainta-ajankohdat ja tulolajit eroavat toisistaan. Havaitimme sekä työnhakija-asiakkaiden että asiantuntijoiden vastauksista, että tällainen arviointi korostuu osa-aikaisten ja tilapäisten työsuhteiden kohdalla. Ongelma koskee eri etuuksien yhteensovittamista koko siinä toimeenpanojärjestelmässä, jossa puntaroidaan työnhakija-asiakkaan sosiaaliturvaoikeuksia. Työnhakija ei heti tai helposti tiedä eikä hahmota, että maksaja (Kela tai kassa) on erillinen instituutio työ- ja elinkeinopalveluista eri tehtäviin. Näin muodostuvat subjektiiviset byrokraliakustannukset voivat olla erityisen raskaita niille etuudensaajille, joiden asiointivalmius on alhaisempi esimerkiksi puutteellisen kielitaidon, sairauden tai vamman seurauksena.

Kyseiset järjestelmätason byrokralia- ja informaatioloukut ovat syntyneet aikojen saatossa, eikä niitä ole helppo purkaa. Niiden tavoitteellinen purkaminen voisi kuitenkin edistää

työllistymistä, minkä ohella ”työttömyysetuuksien sovittelun muuttuminen sujuvammaksi ja maksuviiveiden väheneminen ovat lähtökohtaisesti tavoiteltavia asioita niin työttömyysetuutta ja ansiotuloja samanaikaisesti saavien kuin viranomaisten hallinnollisen työn vähenemisen näkökulmastakin” (VTV 2021a, 38).

### TE-palvelut osa-aikatyön vastaanottamiseksi kokonaan työttömillä ja osa-aikatyössä olevien työttömien kokoaikaisen työllistymisen edistämiseksi sekä työtarjousten tehokkuus

Hankkeen TE-asiantuntijakyselyjen perusteella havaitsimme, että etenkin osa-aikaisessa työssä olevat työnhakijat ovat saattaneet jäädä pitkittyvästi vaille palvelua. Tilanne on seurausta joko palveluiden kohdistamisesta kokonaan työttömille joissakin TE-toimistoissa tai resurssien puutteesta: osa-aikaisesti jo työllistyneitä työnhakijoita ei ole vain ehditty palvella yhtä usein kuin kokonaan työttömiä. Asiantuntijavastauksissa pohdittiinkin, tulisiko TE-palveluja suunnata nykyistä tietoisemmin ja kohdennetummin osittain työllistyneille työnhakijoille. Koska kyseistä kohderyhmää voi olla vaikea tavoittaa tai heidän voi olla vaikea osallistua tietyinä kellonaikana järjestettävään palveluun, myös uudenlaiset ajasta riippumattomat, verkkopohjaiset palvelut ja koulutukset voisivat hyödyttää tätä työnhakijaryhmää.

Havaitsimme TE-asiantuntijakyselyssä myös, että TE-asiantuntijat eivät nykyisin saa URA-järjestelmästä tai työllistymissuunnitelmasta riittävää tietoa asiakkaan työtilanteesta, osaamisesta elämäntilanteesta tai työkyvyn rajoitteista, joita työn vastaanottamiseen liittyy. URA-järjestelmä ei mahdollista asiakkaan tilannetta koskevien tietojen hahmottamista riittävällä tarkkuudella, mikä hidastaa ja vaikeuttaa työtarjouksen tekemisen kannalta tarvittavien tietojen selvittämistä.

Osa-aikaisesti työllistyneet työnhakijat ovat useimmiten halukkaita ottamaan vastaan kokoaikaista työtä. Samaan aikaan he saattavat olla matalasti koulutettuja. Keskeisenä keinona, jolla voitaisiin tavoitella osittain työttömien siirtymiä kokoaikaisiin työsuhteisiin, pidämme eri koulutuksen keinoja, jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen tavoitteita mukaillen. **TE-palveluiden näkökulmasta esimerkiksi työvoimakoulutuksia ja työnantajien kanssa toteutettavia yhteishankintakoulutuksia voisi kohdentaa ja räätälöidä osa-aikaisesti työttömille työnhakijoille.** Tärkeää olisi huomioida, että TE-palveluiden järjestämien koulutusten kriteerit eivät sulje osa-aikaisesti työllistyneitä pois valittavien joukosta. Samoin tärkeää olisi varmistaa, että eri koulutuksiin voisi, milloin mahdollista, osallistua osa-aikaisen työn ohessa. Myös palkkatuen kriteerit ovat ilmeisen tiukat mitä tulee osa-aikaisesti työssä oleviin työnhakijoihin, mikä herätti asiantuntijoiden toiveita mahdollisuuksista väljentää kriteerejä.

Palvelujärjestelmän toimivuuden yksi osatekijä on myös työtarjousten toimivuus ja tehokkuus. Työtarjous on työ- ja elinkeinotoimiston keskeinen työnvälitysinstrumentti. Työtarjousten ensisijaisena tehtävänä on tukea TE-toimiston asiakkaiden työllistymistä ja yritysten TE-toimiston kautta tarjoamien työpaikkojen tehokasta täyttämistä. Verrattuna moneen muuhun palveluun työtarjousten tekemisen kustannuksia on myös pidetty edullisempina. **Työtarjousten käytön yleisyydestä koskien erityyppisiä työpaikkoja havaittiin, että työtarjouksia tehtiin suhteessa enemmän osa-aikaisiin ja kestoltaan alle vuoden mittaisiin (alle 3 kk, 3 – alle 12kk) työpaikkoihin** verrattuna kokoaikaisiin ja vuotta tai sitä pidempiin työpaikkoihin molempina tarkasteluvuosina 2018 ja 2019. Työtarjouksesta täytettyjen työpaikkojen osuus täytetyistä työpaikoista oli työpaikan keston mukaan katsottuna suurin 3 – alle 12 kuukauden kestoisissa työpaikoissa ja pienin vähintään 12 kuukauden kestoisissa työpaikoissa. Työtarjouksesta täytettyjen työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista oli suurempi kokoaikaisissa työpaikoissa kuin osa-aikaisissa työpaikoissa.

**Työtarjousten käyttö näyttäisi myös lisäävän täyttöprosessin tehokkuutta, joskin joitakin eroja havaittiin työsuhdetyyppien välillä sekä tarkasteluvuosien välillä.** Hakuajattomia avoimia työpaikkoja koskien työtarjouksen käyttö lisäsi työpaikan täytön tehokkuutta muissa työsuhdetyypeissä pois lukien alle 3 kuukautta kestävät työpaikat vuonna 2018. Vuonna 2019 työtarjouksen käyttö lisäsi tehokkuutta kokoaikaisissa työpaikoissa ja kestoltaan 3 – alle 12 kuukautta sekä vähintään 12 kuukautta kestäväissä työpaikoissa.

Kaikkien työpaikkojen (hakuajattomat ja hakuajalliset työpaikat) analyysissa työtarjousten käyttö tehosti täyttöprosessia kokoaikaisissa työpaikoissa ja kestoltaan 3 – alle 12 kuukautta sekä vähintään 12 kuukautta kestäväissä työpaikoissa vuonna 2018. Vuonna 2019 työtarjousten tekemisellä ei havaittu olevan vastaavaa positiivista yhteyttä. Hakuajallisten työpaikkojen kohdalla tehokkuuden tulkinta on kuitenkin erilainen kuin hakuajattomissa työpaikoissa.

Vuonna 2018 kaikissa työsuhdetyypeissä yleisin täyttötapa oli 'täytetty toimiston hakijalla' ja toiseksi yleisin oli verkon kautta täyttö. Vuonna 2019 sitä vastoin verkon kautta täyttö oli yleisin täyttötapa kaikissa työsuhdetyypeissä samalla kun muiden täyttötyyppien osuudet olivat laskeneet. Muuten toimiston hakijalla täyttö oli toiseksi yleisin täyttötapa. Eri täyttötyyppien ja avoimen työpaikan työsuhdetyypin tarkastelusta kävi ilmi, että työtarjoustäytön todennäköisyys oli suurempi lyhytkestoisemmille ja kokoaikaisille työpaikoille molempina tarkasteluvuosina.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli on tulossa voimaan Suomessa toukokuussa 2022. Se muuttaa osin myös työtarjouksiin liittyvää sääntelyä. Uuden mallin mukaan työtarjoukset ovat velvoittavia, jos työnhakijan työnhaku on kestänyt kuusi kuukautta alkuhaastattelusta lukien. Työtarjous ei ole kuitenkaan velvoittava, jos työnhakija on ennen työtarjousta raportoinut hakeneensa työmahdollisuuksia sovitun määrän.

Mallin sovellusohjeisiin on kaavailtu, että työtarjousten velvoittavuuden ei tule vaikuttaa siihen, käytetäänkö tarjouksia työnvälityksessä. Työtön valitsee lähtökohtaisesti itse, mitä työmahdollisuuksia hakee. Lisäksi TE-toimistot ja työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvat kunnat voivat tehdä työnhakijalle työtarjouksia. Uutena piirteenä on myös se, että työtarjousten velvoittavuus ei koske osa-aikatyössä jo olevia, työnhakua jatkavia työnhakija-asiakkaita.

Työtarjousten tekemiseen mallin käyttöönoton pitäisi tuoda hyvät tai nykyistä paremmat edellytykset. Mallissa vuorovaikutus (alkuhaastattelu ja tihennetyin välein seuraavat työnhakukeskustelut) lisääntyy työnhakijan ja TE-palvelun välillä, joten voidaan tavoitella nykyistä osuvampia työtarjouksia. Samalla tuetaan työnhakijaa työllistymisessä ja työnhakuvelvoitteensa täyttämässä.

### Työnantajien lisätyön tarjoamisvelvollisuus

Viimeisenä tutkimustehtävänä hankkeessa oli arvioida niin kutsutun työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuuden toimivuutta ja käytännöllisiä ongelmia osa-aikatyötä teettävien organisaatioiden kannalta. Osa-aikaista työvoimaa käytetään ja tarvitaan paljon tietyillä toimialoilla (kaupat, ravintolat, matkailu). Lisäksi osa-aikaista työtä hyödynnetään osatyökykyisten työllistämässä etenkin kolmannen sektorin järjestöissä.

Lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä ei ole tämän analyysin perusteella aiemmin tunnistamattomia ongelmia. Havaitimme kuitenkin yhtäältä, että **osa työnantajista ei tunne lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä lainkaan. Vaikeuksia on myös eritellä, milloin kyse on lain tarkoittamista lisätyön tarjoamisesta (=uuden työvoiman tarpeesta)** eikä lisätuntien tarjoamisesta tai jakamisesta jo rekrytoitujen työntekijöiden kesken. Toisaalta työnantajaorganisaatioiden kuvaamat ongelmat liittyvät lisätyön tarjoamisesta koskevan sääntelyn tulkintaan ja soveltamiseen mitä tulee esimerkiksi työnantajan koulutusvelvollisuuteen tai lisätyön tasapuoliseen jakamiseen erilaisissa työn ajoitukseen liittyvissä tilanteissa. Näitä ongelmia on tunnistettu jo aiemmissa arvioinneissa ja niitä on ratkottu myös oikeuskäytännössä, kuten kuvaamme luvussa 6. Työpaikoilla soveltamista tukevat toimivat vuorovaikutussuhteet työnantajan ja henkilöstön kesken. Luottamuksellinen vuorovaikutus ehkäisee myös ristiriitoja, joita jouduttaisiin ratkomaan työpaikkojen ulkopuolella.

Soviteltujen työttömyysetuuksien käyttö osa-aikaisten työsuhteiden tuottaman vajaan toimeentulon kompensaatina voi osalla työpaikoista jo toimia eräänlaisena jatkuvana "matalapalkkatukena". Tällöin työntekijöille ei tarjota mahdollisuutta kokoaikatyöhön. Sovittelun etuuden käytöstä aiheutuu työnhakijoille kuitenkin velvollisuus hakea kokoaikatyötä. Koska TE-toimiston resurssit tarjota kokoaikatyötä osittain jo työssä oleville työnhakijoille ovat olleet niukat, eikä työnantajien toimintaa voida tältä osin valvoa

kattavasti, sovitellun etuuden käyttö saattaa jatkua pitkäänkin ilman, että työnantajaa tai työnhakijaa pyydetään arvioimaan tilannetta.

Työnantajaa sitoo velvollisuus tarjota lisätyötä työssä jo oleville osa-aikatyöntekijöilleen, mutta työnantajien valmiudet tai toimintatavat lisätyön tarjoamisvelvollisuuden täyttämässä voivat vaihdella. Vaikka nykyisen lainsäädännön soveltamiseen liittyy väistämättä tulkinnallisuutta, arvioimme, että kaikkiaan työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuus tukee tarkoituksenmukaisella tavalla tavoitetta osa-aikaisten työsuhteiden koko-aikaistamiseksi. **Osa etenkin pienistä työnantajaorganisaatioista tarvitsisi kuitenkin lisätyön tarjoamisvelvollisuutta ja sen soveltamista koskevaa tietoa, jota niillä ei nykyisellään ole riittävästi.**

## Lopuksi

Osa-aikaiset työsuhteet yleistyvät palkansaajilla. Myös yrittäjistä suuri osa työllistyy vain osa-aikaisesti ja pienillä tuloilla. Tässä hankkeessa on tarkasteltu soviteltuja työttömyys-etuuksia, joita kokoaikatyötä hakevien työnhakijoiden on mahdollista saada osa-aikaisen ja lyhytkestoisen tilapäisen työn tueksi. Kyseiset etuudet ovat Suomessa palkansaajille kansainvälisesti verrattuna anteliaat. Yrittäjät ovat puolestaan oikeutettuja työttömyys-etuuksiin vain, mikäli yritystoiminta on sivutoimista.

Soviteltujen etuuksien ali- tai ylikäytön yleisyyttä ei tunneta. Osa vastentahtoisesti osa-aikatyössä olevista työntekijöistä ei nyt hae soviteltua etuutta, koska ei välttämättä tiedä sen olemassaolosta (etuuden alikäyttö); toinen osa puolestaan saattaa hakea ja käyttää etuutta, vaikka ei olisi siihen periaatteessa oikeutettu (toisin sanoen ei tosiasiallisesti hae kokoaikatyötä).

Pohjoismaissa työssäkäyvien köyhyys on perinteisesti ollut vähäistä. Osa-aikatöiden yleistyminen ja sovitellun etuuden yhdistäminen osa-aikaiseen työttömyyteen kuitenkin vaikuttaa ilmiön arviointiin. Alhainen "working poor"-aste selittyy nimittäin osin sillä, että työntekijät eivät tilastoidu työtä tekeviksi köyhiksi sosiaaliturvan ansiosta.

Työvoiman käyttömuotojen sääntelyä on Suomessa edistetty pitkän perinteen mukaan etenkin kolmikantaisten työryhmien ehdotusten ja työehtosopimusjärjestelmän myötä. TE-asiantuntijoille tässä hankkeessa tekemämme kyselyn perusteella on arvioitavissa, että verrattain joustaviksi kehkeytyneet työvoiman käyttömuodot ovat alkaneet kuormittaa TE-palvelujärjestelmää erilaisten tilapäisten ja osa-aikaisten työsuhteiden yleistyessä, samoin kuin etuuksien maksajia Kelaa ja työttömyyskassoja.

Paitsi, että palvelu- ja etuusarvioinnin byrokratiaa tulisi purkaa, voitaisiin myös arvioida, olisiko etenkin lyhyimpien työsuhteiden jatkuvassa käytössä tai työn teettämisessä

nollatunti- ja vuokratyösopimuksilla tai ostopalveluina (yksin)ryrittäjillä sääntelyn tarvetta. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on lähestytty osa-aikatyön teettämistä käsitteellä "living hours": ajatuksena on, että tarjottavien työtuntien tulisi taata tekijälleen riittävät tulot (Ilsøe 2016). Samaan aikaan, kun soviteltujen etuuksien käytössä on jatkuvasti kohoava trendi (ks. Fivan ja Kelan aineistojen analyysiin perustuvat kuviot tässä raportissa), on käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella toistaiseksi vaikea arvioida, missä määrin kohoava trendi kytkeytyy siihen, että osa-aikatyötä ylipäänsä teetetään työmarkkinoilla enemmän ja enemmän. Jääkin tulevaisuuden tutkimustarpeeksi selvittää, missä määrin vähän toimeentuloa tarjoavia työsuhteita tilkitään eri sosiaaliturvan muodoilla koko työvoiman näkökulmasta, ja onko tilanne työmarkkinoiden ja työntekijöiden ja julkisen talouden kannalta tasapainossa.

Myös soviteltuja työttömyysetuuksia saavien kohdalla tavoitteena on kokoaikainen, pidempikestoinen työllistyminen. Toukokuussa voimaantuleva pohjoismainen työvoimapalvelumalli lisää työnhakijalle tarjottavan yksilöllisen tuen määrää työnhaun eri vaiheissa. Myös osittain työttömien osalta palveluprosessin alkuhaastatteluineen ja säännöllisine työnhakukeskusteluineen voisi odottaa mallin myötä parantuvan.

## 7.2 Toimenpide-ehdotukset

Luku	Ongelma	Tavoite	Toimenpide-ehdotus
4.2	Tulorekisterin täysimääräinen hyödyntäminen ei toteudu, koska työnhakijat joutuvat edelleen raportoimaan työaikaansa etuuksien maksamista varten. Raportointi lisää palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämisen byrokratiakustannuksia ja kasvattaa kynnystä työn vastaanottamiselle.	Purkaa palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämiseen liittyvää byrokratiaa. Vähentää etuudenmaksajien hallinnollista taakkaa. Mahdollistaa työttömyysetuuden laskenta ja myöntäminen ilman etuudensaajan raportointia ansaitusta palkasta, työpäivistä ja -tunneista. Näin mm. sovittelu voitaisiin ratkaista mahdollisimman pitkälti pelkästään tulorekisterin tietojen perusteella.	Pakollisiin tietoihin, joita työnantajat jo nyt ilmoittavat tulorekisteriin, lisättäisiin kaikki ne tiedot, joita etuudenkäsittelijät eli Kela ja työttömyyskassat tarvitsevat työttömyysturvaa koskevien etuuspäätösten ratkaisuihin.
5.2.1	TE-asiiantuntijat eivät saa URA-järjestelmästä tai työllistymissuunnitelmasta riittävää tietoa asiakkaan elämäntilanteesta tai rajoitteista, joita työn vastaanottamiseen liittyy.	Parantaa työtarjousten kohdentamisen edellytyksiä huomioiden asiakkaan elämäntilanne ja työkyky siten, että asiakkaille järjestyisi vähintään osa-aikaista työtä.	Asiakastietojärjestelmän ja työllistymissuunnitelman rakenteen ja sisällön tarkoituksenmukaisuuden tarkistaminen siten, että asiiantuntijoilla olisi käytössään riittävät tiedot asiakkaiden työtä koskevien toiveiden ohella heidän osaamisestaan, elämäntilanteestaan ja työkyvystään.



Luku	Ongelma	Tavoite	Toimenpide-ehdotus
5.2.1	Työttömyysturvalaki ei määrittele tyhjentävästi syitä, joiden perusteella työnhakija voi kieltäytyä tarjotusta työstä tai irtisanoutua. Työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn osittainen harkinnanvaraisuus voi lisätä pelkoja pienimuotoisen työn vastaanottamisen mahdollisista seuraamuksista eli toimia byrokraloukkuna joillakin työnhakijoilla. Karensijärjestelmän pitkän aikavälin työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksia ei tunneta.	Vähentää kynnystä ottaa vastaan osa-aikaista ja tilapäistä työtä kokoaikaisen työn hakemisen jatkuessa.	Seuraamusjärjestelmän tutkimusperusteinen arviointi työttöminä työnhakijoina olleiden työllisyys- ja hyvinvointivaikutusten kannalta sekä työvoimahallinnon hallinnollisten kustannusten kannalta.
5.2.2	Marginaaliset työsuhteet kuormittavat sosiaaliturva- ja työvoimapalvelujärjestelmää, koska työaika kuluu työnhakijan vähäisen tai vaihtelevan työnteon vaikutusten selvittelyyn.	Hallinnollisen taakan vähentäminen.	Arviointi siitä, miten pienimuotoisen tai vaihtelevan työn tarjoamisen ja seurannan aiheuttamaa hallinnollista kuormitusta voisi vähentää.

Luku	Ongelma	Tavoite	Toimenpide-ehdotus
5.2.4	<p>Työnhakijat eivät hahmota TE-palvelun, Kelan ja työttömyyskassojen roolitusta etuuksista tiedottamisessa tai niiden maksatuksessa.</p> <p>Osa työnhakijoista tuntee osa-aikaisen ja tilapäisen työn vaikutukset sosiaaliturvaan heikosti ja työnteon vaikutuksiin liittyy väärinkäsityksiä. TE-asiiantuntijoiden työaika kuluu neuvontaan etuuksista, kun pitäisi palvella työnhaussa. Tietopuutteet korostuvat maahanmuuttaja-asiakkailta ja voivat korostua, mikäli työnhakijalla on esimerkiksi lukihäiriö.</p>	<p>Työnhakijoiden tehokkaampi tiedottaminen eri etuuksien yhteensovittamisesta huomioiden eri elämäntilanteet kuten maahanmuuttajatausta tai ulosottotilanne. Tavoitteena, että asiiantuntijoiden käyttämä työaika perustavanlaatuisten tiedonpuutteiden kommunikointiin vähenisi. Toisaalta tavoitteena on, että asiakkaat saavat osa-aikaisen ja tilapäisen työn etuusvaikutuksia koskevat perustiedot nykyistä tasapuolisemmin, selkokielisemmin ja eri kielillä yhdeltä viranomaistaholta.</p>	<p>Tiedotuksen koordinointi ja toimijoiden välisen keskustelun avaaminen vs. nykytilanne, jossa pääasiallinen tiedotusvastuu on Kelalla ja työttömyyskassoilla.</p> <p>Eri toimijoiden tiedotuskäytäntöjen arviointi ja yhdenmukaistaminen etenkin selkokielisyyden ja vieraskielisen informaation saatavuuden osalta.</p> <p>TE-alkuinfon ja uuden asiakastietojärjestelmän arvioiminen ja mahdollisen valtakunnallisen "verkkokurssin" tuottaminen selko- ja monikielisyys huomioiden, esimerkiksi infolaatit tai opasvideot eri etuuksien määrittymisestä ja niiden hakemisesta eri kielillä.</p> <p>Selvitys mahdollisuudesta kehittää Kelan Oma asiointi -palveluun etuuslaskuri, joka laskee asiakkaalle tulojen vaikutukset etuudensaajan sosiaalietuuksien rahamääriin hyödyntäen automaattisesti etuudensaajan ja hänen kotitaloutensa etuustietoja.</p>
5.2.4	<p>Työnhakijat eivät hahmota työnhakuvelvollisuutta tai työnhakijan velvollisuuksia. Tietopuutteet korostuvat maahanmuuttaja-asiakkailta ja mahdollisesti myös mikäli työnhakijalla on esimerkiksi lukihäiriö.</p>	<p>Työnhakijoiden selkokielinen ja monikielinen informointi työnhakijan velvollisuuksista, jotta kieli- tai lukutaitopuutteet eivät aiheuttaisi työnhakijavelvollisuuksien laiminlyöntejä tarpeettomasti.</p>	<p>Selvitys siitä, miten työnhakijaa informoidaan hänen velvollisuuksistaan työnhakijan informointi -pykälän perusteella (JTYPL 916/2012 2 luku 4 §) selko- ja monikielisen informoinnin kannalta.</p>
5.3.1	<p>Kokonaan työttömien työnhakijoiden priorisointi palveluissa on johtanut siihen, että kaikissa TE-toimistoissa osittain työssä olevia työnhakija-asiakkaita ei ole kontaktoitu, työllistymissuunnitelmia ei ole tarkistettu eikä palvelutarpeita ole arvioitu kovin usein.</p>	<p>Varmistaa, että osa-aikatyössä olevien työnhakijoiden työllistymissuunnitelmat ja palvelutarpeen arvioinnit ovat ajan tasalla yhdenvertaisesti kokonaan työttömien työnhakijoiden kanssa.</p>	<p>Palveluiden kohdentaminen osa-aikaisessa tai tilapäisessä työssä oleville työnhakijoille 2.5.2022 voimaan tulevan työvoimapalvelumallin edellyttämien haastatteluiden tekemiseksi, työllistymissuunnitelmien pitämiseksi ajantasalla sekä palvelutarpeiden täyttämiseksi.</p>

Luku	Ongelma	Tavoite	Toimenpide-ehdotus
5.3.1	<p>URA-järjestelmä ei mahdollista asiakkaan työtilannetta koskevien tietojen hahmottamista riittävällä tarkkuudella, mikä hidastaa ja vaikeuttaa työtarjoituksen tekemisen kannalta tarvittavien tietojen selvittämistä.</p> <p>Asiakkaan elämäntilanteen ja työkyvyn tunnistaminen URA-järjestelmässä on hankalaa mitä tulee esimerkiksi terveydenhuollon, kuntoutuksen tai työkyvynselvittelyjen keskeneräisyyteen.</p>	<p>Erotella työvoimapalveluiden asiakkaana olevat osa-aikaisissa töissä olevat työnhakija-asiakkaat tarkemmin, mikä voisi helpottaa asiakaspalvelutyötä, työtarjoituksen kohdentamista ja palvelutarpeiden tunnistamista.</p>	<p>Asiakastietojärjestelmän työllisyystietoja koskevien kirjausten arviointi työnhakijan työllisyystilanteen nopean hahmottamisen kannalta. Tarkempien kirjausten mahdollistaminen osa-aikaisen ja tilapäisen työn kannalta, mukaan lukien työnhakijan nykyisen työnteon työtuntien määrä.</p> <p>Asiakkaan itsepalvelun vahvistaminen asiakastietojärjestelmässä, esimerkiksi mahdollisuus kirjata työssäoloa ja tavoittamista koskevia tietoja sekä liittää työsopimuksia.</p> <p>Asiakastietojärjestelmän elämäntilannetta ja työkykyä koskevien kirjausten arviointi ja tarkentaminen työnhakijan tilanteen paremmaksi tunnistamiseksi. Asiakasryhmäkohtaisten hakurajausmahdollisuuksien parantaminen järjestelmässä asiakaspalvelun sujuvoittamiseksi.</p>
5.3.1	<p>Työnhakija-asiakkaat eivät tunne kovin hyvin työvoimapalveluiden valikoimaa tai mahdollisuuksiaan saada eri palveluita.</p>	<p>Vahvistaa osittain työssä olevien työnhakija-asiakkaiden informointia tarjolla olevista palveluista ja niihin pääsyn edellytyksistä.</p>	<p>Tehokkaampi tiedotus osa-aikatyössä oleville työnhakijoille tarjottavista palveluista ja koulutusmahdollisuuksista.</p> <p>Arviointi siitä, miten työ- ja elinkeinoviranomaisen informointivelvollisuus palveluista toteutuu (JTYPL 916/2012 2 luku 4 §) sekä tämän informoinnin selko- ja monikielisydestä.</p>

Luku	Ongelma	Tavoite	Toimenpide-ehdotus
5.3.2	Osa-aikatyössä olevat tai muutoin vähäisiä töitä työnhaun aikana tehneet työnhakijat saatetaan rajata TE-palveluiden ulkopuolelle siksi, että heitä ei tulkita palveluun pääsyä arvioitaessa työttömiksi työnhakijoiksi tai heidän säännöllinen viikoittainen työtuntimääränsä ylittyy.	Varmistaa, että työttömyyden kestoon ja työaikaan liittyvät tekniset rajoitukset tai epäyhtenäiset säännösten tulkintakäytännöt eivät estä osittain työttömien pääsyä palveluiden piiriin, jos palvelu on työnhakijalle sopiva tukimuoto ja sen katsotaan edistävän työnhakijan osaamista, työelämävalmiuksia ja työllistymistä aiempaa vakaampaan, kokoaikaiseen työhön.	Palveluihin pääsyn ehtojen tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistaminen ja tarvittaessa täsmennys esimerkiksi palkkatuen säännösten soveltamiseen. Maininta julkisesta työvoima- ja elinkeinopalvelusta (28.12.2012/916 7 luku Palkkatuki) annetun lain soveltamisohjeeseen myös osittain työttömille työnhakijoille tarjottavasta palvelusta, jos he täyttävät työttömän määritelmän silloin, kun palkkatuetun työn tarjoaminen todennäköisesti johtaisi työnhakijan työllistymiseen aiempaa vakaampaan, kokoaikaiseen työhön.
5.3.3	Palveluvalikoima TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa on laaja, joskin resurssit tai tulkintakäytännöt rajoittavat palveluiden hyödyntämistä osa-aikatyöntekijöillä. Osa-aikatyössä olevat ovat usein vähän koulutettuja ja siksi heidän edellytyksiään työllistyä kokoaikaisiin töihin edistäisivät erilaiset kouluttautumisen muodot.	Lisätä matalasti koulutettujen tai osa-aikaisesti työllistyneiden työnhakijoiden ammatillisia valmiuksia tai kouluttautumista aloille, joilla on tarjolla kokoaikaista ja vakituista työtä. Työmarkkinoiden rakenneuudistukseen varautuminen. Varmistaa työvoima- ja yrityspalveluiden sekä jatkuvan oppimisen tavoitteiden yhdenmukaisuus.	Oppilaitosten ja työnantajien yhteistyön lisääminen. Oppisopimuskoulutusten lisääminen osittain työttömille työnhakijoille. Työvoimakoulutusten räätälöinti osittain työttömille työnhakijoille. Opiskelijavalinnoissa sen varmistaminen, että niissä huomioidaan aktiivisemmin myös osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä tekevät työnhakijat. Työvoimakoulutusten räätälöinti ja kohdentaminen osa-aikatyössä oleville joustavasti esimerkiksi verkko-, iltaja viikonlopputoteutuksina siten, ettei pienimuotoinen työskentely työttömyyden aikana muodostu esteeksi osallistumiselle. Koulutusten edellytyksenä kokonaisharkinta siitä, onko asiakkaalla koulutuksen tarvetta sekä edistääkö se hänen kiinnittymistään työmarkkinoille.

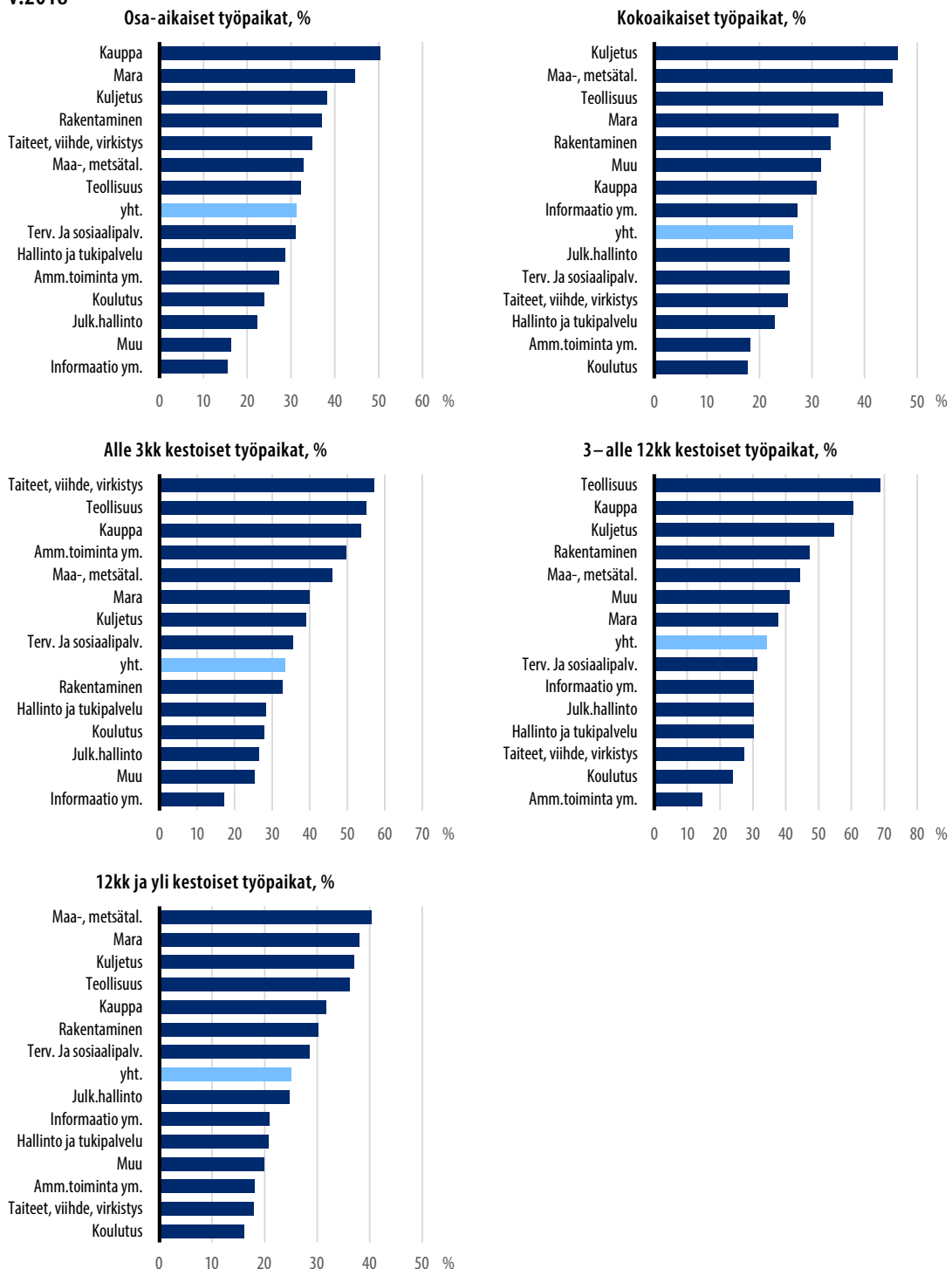
Luku	Ongelma	Tavoite	Toimenpide-ehdotus
6.2	Maahanmuuttajataustaisten osa-aikaisten työntekijöiden kielikoulutuksen tarve lisätyön tarjoamisen esteenä.	Työntekijän kielikoulutuksen on katsottu kuuluvan työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuutta koskevan koulutusvastuun ulkopuolelle. Tavoitteena on vähentää tilanteita, joissa kielitaitopuute estää työnantajaa tarjoamasta työntekijälle lisätyötä.	Itsenäisesti suoritettavia suomen ja ruotsin kielen verkkokursseja maahanmuuttajataustaiselle työntekijöille. Työnantajalle mahdollisuus ohjata työntekijä koulutukseen työ- ja elinkeinopalveluiden kautta.  TE-palveluiden ja työnantajien yhteishankintakoulutusten lisääminen (vrt. Työpaikkasuomi/-ruotsi-koulutukset) työntekijöiden kielivalmiuksien parantamiseksi.
6.4	Työnantajilla ei ole riittävästi tietoa tai osaamista lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta.	Parantaa työnantajien tietämystä ja samalla tehdä yhteistyötä työnantajien kanssa osa-aikaisten työntekijöiden kokoajaikastamiseksi.	Tiedottaminen työnantajan lisätyön tarjoamisvelvollisuudesta. Toimijoina etenkin eri työnantajajärjestöt.

# Liitteet

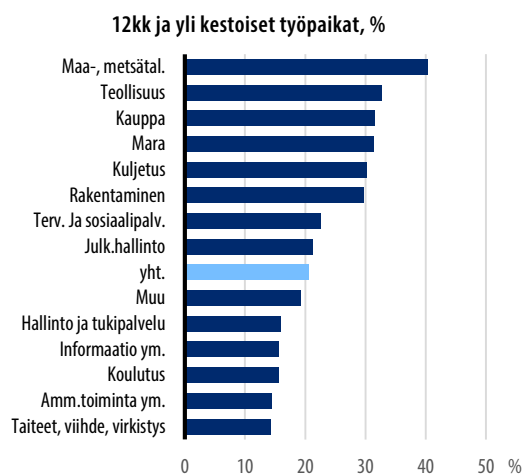
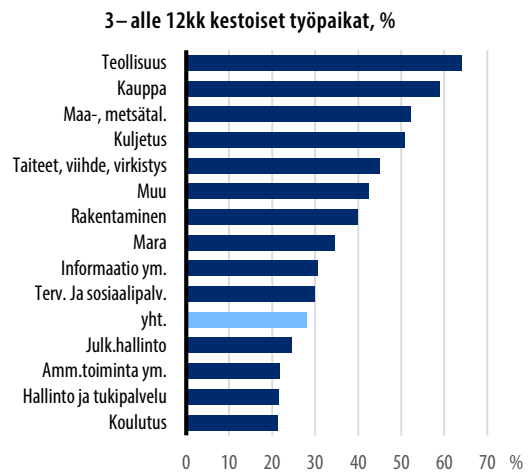
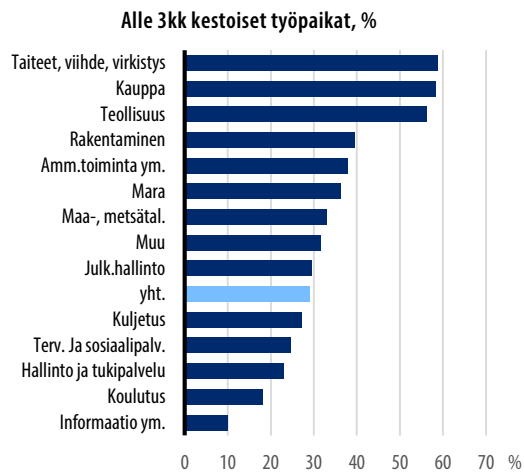
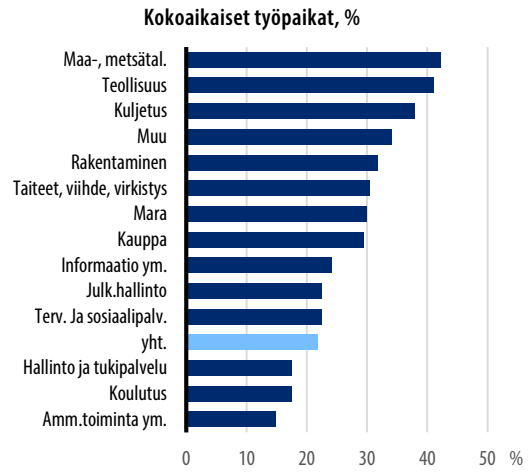
## Liite 1. Työtarjoukset toimialoittain työsuhdetyypin mukaan

**Kuvio A.** Työtarjousten osuus kaikista avoimista työpaikoista toimialoittain työsuhteen tyyppin mukaan v.2018 ja v.2019

v.2018

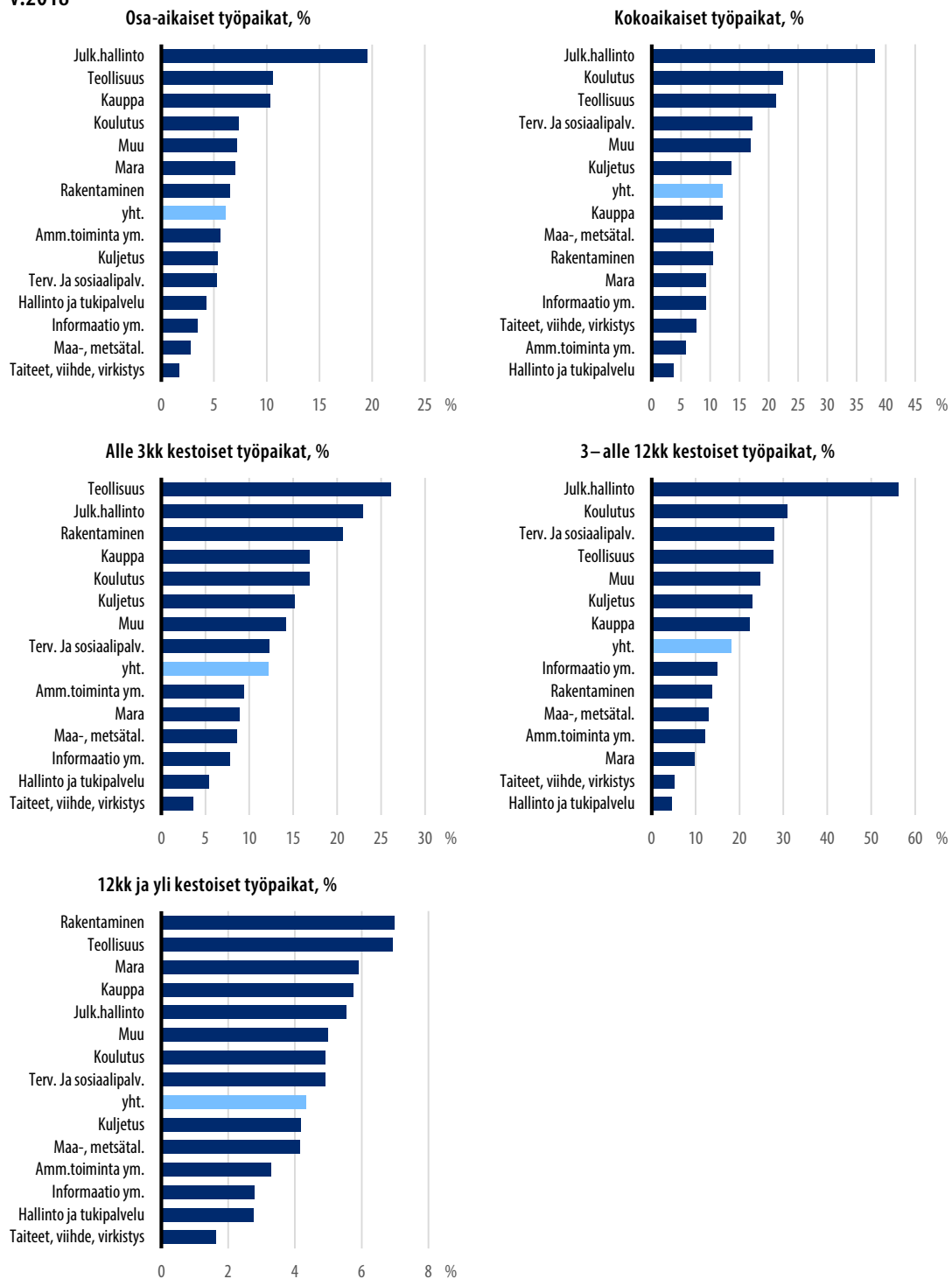


v.2019



**Kuvio B.** Työtarjoajien osuus kaikista avoimista täytetyistä työpaikoista toimialoittain työsuhteen tyyppin mukaan v.2018 ja v.2019

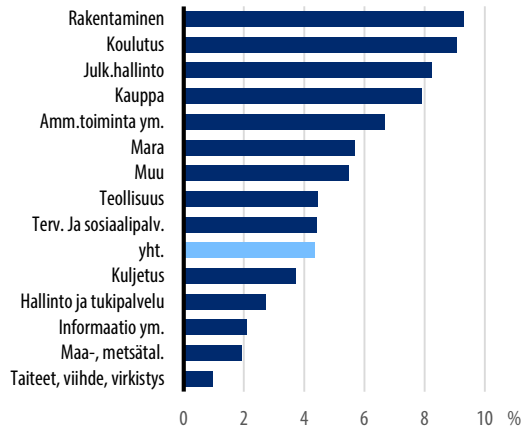
v.2018



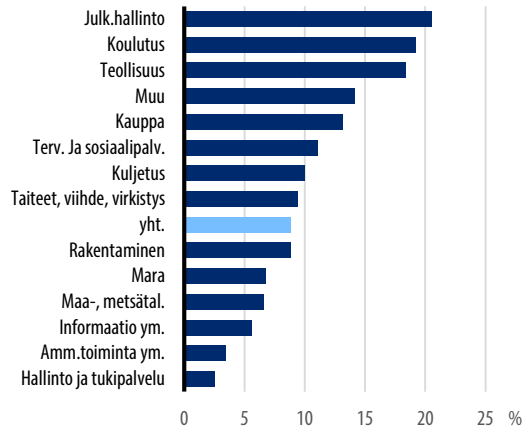


v.2019

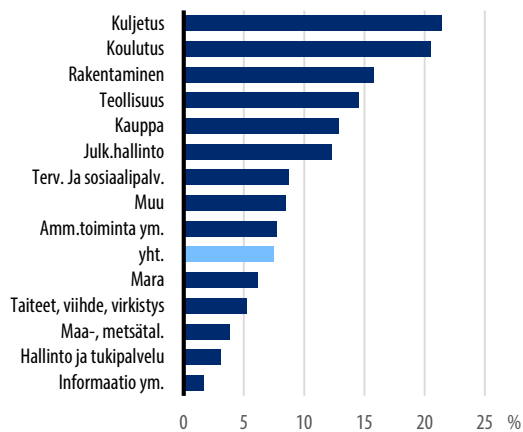
Osa-aikaiset työpaikat, %



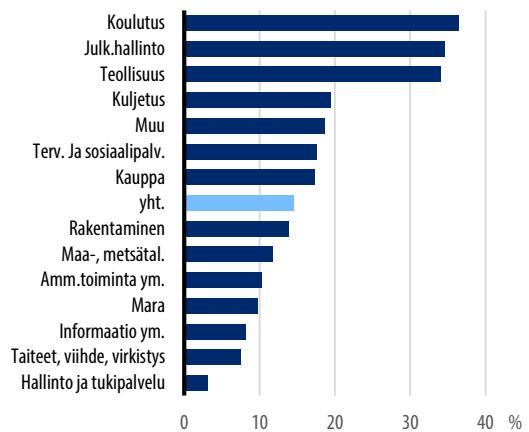
Kokoaikaiset työpaikat, %



Alle 3kk kestoiset työpaikat, %



3 – alle 12kk kestoiset työpaikat, %

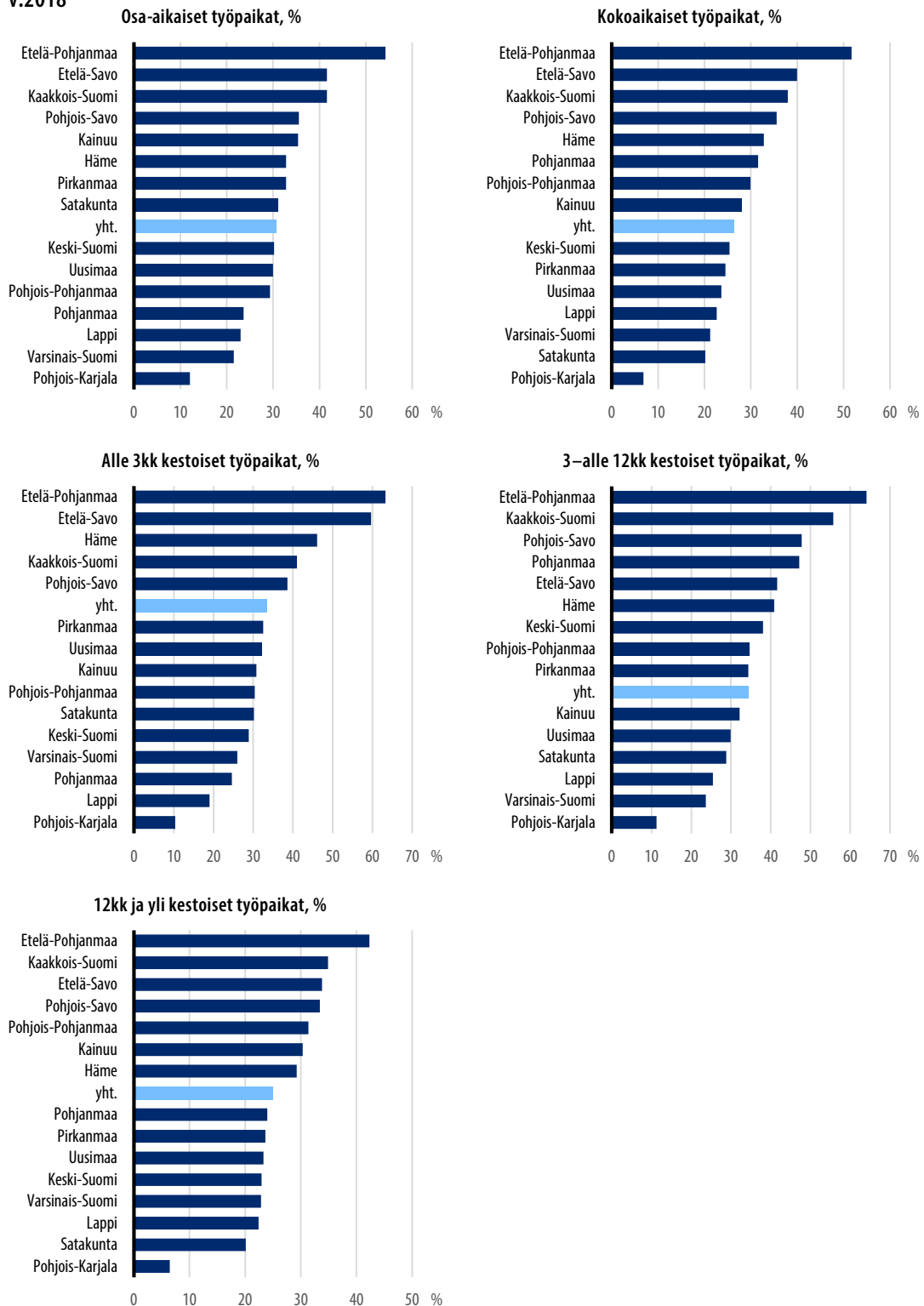


12kk ja yli kestoiset työpaikat, %

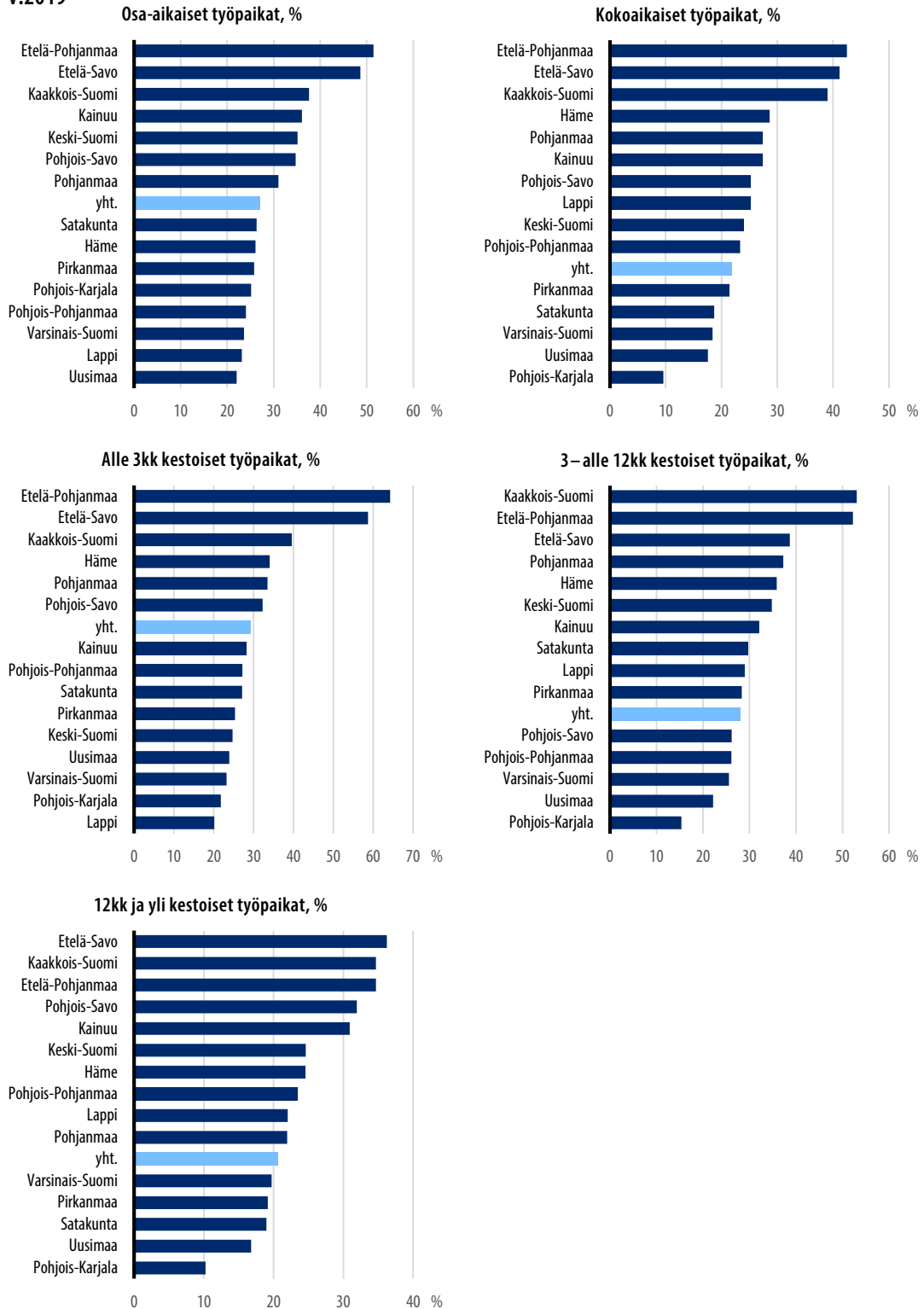


**Liite 2. Työtarjoukset TE-toimistoittain työsuhdetyypin mukaan v.2018 ja v.2019: työtarjousten osuus kaikista avoimista työpaikoista**

v.2018



v.2019



## LÄHTEET

- Aho, S. (2019), Tutkimus ja työvoimapolitiikka. Teoksessa: Heiskanen, T., Syvänen, S. & Rissanen, R. (toim.) *Mihin työelämä on menossa? Tutkimuksen näkökulmia*. Tampereen yliopisto: Tampere University Press, 83–138. url: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-006-9>
- Aho, S., Pitkänen, S. & Vanttaja, M. (2012), Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisvelvoitteen arviointitutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 3/2012.
- Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M. & Vanhala, P. (2018), Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.
- Blomberg, H., Kroll, C. & Tarkiainen L. (2020), Elämää perustulolla - Perustulokokeilun työllisyys-, osallisuus- ja autonomiavaikutukset kokeiluun osallistuneiden haastattelukertomuksissa. Teoksessa: Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M. (toim.) *Suomen perustulokokeilun arviointi*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:15. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Busk, H., Järvensivu, A., Kauhanen, A., Kauhanen, M., Pesola, H., Pärnänen, A., Shemeikka, R., Stenholm, P. & Jäntti, M. (2021), Työllisyyden tutkijatryöryhmän raportti. Toim. Markus Jäntti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Työelämä) 2021:40. Työ- ja elinkeinoministeriö. url: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-868-4>.
- Busk, H. (2016), Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes. *Labour Economics*, 42:159-176.
- Cockx, B., Goebel, C. & Robin, S. (2013), Can income support for part-time workers serve as a stepping-stone to regular jobs? An application to young long-term unemployed women, *Empirical Economics*, 44, 189-229.
- Coelli, M. & Tabasso, D. (2018), Where are the returns to lifelong learning. *Empirical Economics* 57(1): 205–237.
- Gerfin, M., Lechner, M. & Steiger, H. (2005), Does subsidized temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes. *Labour Economics*, 12:807-835.
- Godøy, A. & Røed, K. (2016), Unemployment Insurance and Underemployment. *Labour* 30(2): 158-179.
- Haataja, A. (2007), Sovitelu työttömyysetuus: Taustaa ja nykytilanne. VATT-keskustelualoitteita 430. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Haataja, A. & Korkeamäki, O. (2007), Sovitelu työttömyysetuus: kohdentuminen ja toimeentulo. VATT-keskustelualoitteita 431. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Halmetoja, A. & Korpela, T. (2020), Työttömien määräaikaishaastattelut ovat vaikuttaneet karensien määrään ja toimeentulotuen tarpeeseen. Kelan tutkimusblogi 14.4.2020. url: <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5268>. Viitattu 15.2.2022.

Halmetoja, A. & Rintala, T. (2020), Perustoimeentulotuen siirto Kelaan hankaloitti asiakastyötä TE-palveluissa. Yhteiskuntapolitiikka 85(4): 416-424.

Harju, J., Kanninen O., Karhunen H., Kosonen T., Matikka T. & Verho J. (2019), Sosiaaliturvan byrokraloukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2019.

HE (209/2016), Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Helsinki: Eduskunta. url: <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+209/2016>. Viitattu 15.2.2022.

Hellstén, H. & Löfgren, M. (2016), Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40/2016.

Ilsøe, A. (2016), From living wage to living hours – the Nordic version of the working poor, Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work, 26(1):40-57, DOI: 10.1080/10301763.2016.1152534

Isotalo, E., Kanninen, O., Karhunen, H., Maczulskij, T. & Ravaska, T. (2021), Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:40. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Hämäläinen, K., Kanninen, O., Simanainen M. & Verho J. (2020), Perustulokokeilun työllisyysvaikutukset. Teoksessa: Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M. (toim.) Suomen perustulokokeilun arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:15. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Juvonen-Posti P., Saikku P. & Turunen J. (toim.) (2020), Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40.

KKO 2010:5. Korkeimman oikeuden ennakkopäätös. url: <https://finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/2010/20100005>. Viitattu 16.2.2022.

Kuusi, A. (2018), Palkkatuen työllisyysvaikutukset. Teoksessa: Jouko Kajanoja (toim.), Työllisyyskysymys, s. 77–79. Helsinki: Into Kustannus Oy.

Kyyrä, T. (2010), Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work, European Economic Review, 54(7): 911-930.

Kyyrä, T., Parrotta, P. & Rosholm, M. (2013), The effect of receiving supplementary UI benefits on unemployment duration, Labour Economics, 21, 122-133.

Kyyrä, T., Matikka T. & Pesola, H. (2018), Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.

Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R. & Ylikännö, M. (2019a), Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT tutkimukset 198, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Kyyrä, T., Pesola, H. & Uusitalo, R. (2019b), Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva. VATT muistiot 57, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Lehto, M. (2000), Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000:7: Työttömyysturvan karensseista ja karenssin saaneista. Tilastollinen selvitys.

Lombardi, S. (2019), Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions: Evidence from two reforms. Working Paper, No. 2019:22. Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU): Uppsala. url: <http://hdl.handle.net/10419/227842>

Mayer, M., Eskelinen, J., Laasonen, V., Nyman, J., Valtakari, M., Ranta, T. & Ylikoski, M. (2019), Työkokeilu TE-toimiston palveluna. Asiakkaiden, työkokeilupaikkojen ja TE-toimiston asiantuntijoiden kokemuksia työkokeilusta. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019: 16.

Määttä, A. (2012), Perusturva ja poiskäännyttäminen. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu. url: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-493-176-2>

Oivo, T. & Kerätär, R. (2021), Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Ojala, S. & Pyöriä, P. (2021), Aikuiskoulutuksen työuravaikutuksia vaikea osoittaa. Alusta! Tampereen yliopisto. url: <https://www.tuni.fi/alustalehti/2021/07/01/aikuiskoulutuksen-tyouravaikutuksia-vaikea-osoittaa/>.

Owal Group (2016), Tutkimus TE-toimistojen työtarjous- ja työttömyysturvaprosesseista. Työ- ja elinkeinoministeriö: Helsinki.

Palola, E., Hannikainen-Ingman, K. & Karjalainen, V. (2012), Nuoret koulupudokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. THL - Raportti 29/12. Tampere: Terveystieteiden tutkimuslaitos.

Palvelualojen ammattiliitto PAM (2021), Osa-aikaiset työntekijät ja lisättyö. 14.12.2021. url: <https://www.pam.fi/wiki/osa-aikaiset-tyontekijat-ja-lisatyo.html#vo2>.

Räisänen, H. (2013), Työtarjouksen vaikutus työpaikkojen täytön ja rekrytoinnin kestoon julkisessa työnvälityksessä. Työ- ja elinkeinoministeriö: Helsinki.

Räisänen, H. & Järvelä, S. (2014), Työtarjousten käytön lisäys – Vuoden 2014 politiikkamuutoksen arviointia. Työ- ja elinkeinoministeriö: Helsinki.

Räisänen, H. (2016), Saavutettiinkö kylläntymispiste? Työtarjousten lisätyn käytön vaikutus avointen työpaikkojen täyttöön ja rekrytoinnin kestoon vuonna 2015. Työ- ja elinkeinoministeriö: Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2021), Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä. Työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaaliturvakomitea, työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022), Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sundvall, S. & Härmälä, K. (2016), Tuloksellista työnvälitystä aktiivisella yhteydenpidolla: Analyysi kolmen Uudenmaan -toimiston työnvälityskokeilun tuloksista.

- Sundvall, S. (2019), Julkista työnvälitystä työnantajälhtöisesti ja tuloksetkaasti. Ehdokastoimeksiannot Uudenmaan TE-toimiston rekrytointipalveluna. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Raportteja 1/2019.
- Sutela, H. & Pärnänen, A. (2018), Yrittäjät Suomessa 2017. Tilastokeskus: Helsinki.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019), Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2019. Suomenkielinen käännös. Helsinki: VATT Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Terävä, E., Virtanen, P., Uusikylä, P. & Köppä, L. (2011), Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 23/2011.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2013), Osa-aikatyötä selvittäneen työryhmän muistio. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2013.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017), Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta. TEM/2376/00.03.02/2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2021), Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, muistio. TEM/2021/115.
- Valkonen, M. (2017), Lisätyön tarjoamisvelvollisuus. Teoksessa Kairinen, Martti, Seppo Koskinen, Kimmo Nieminen, Vesa Ullakonoja & Mika Valkonen. Työoikeus: Juridiikka. Päivittyvä hakuteos. Alma Talent Focus. Teoksen osa päivitetty 9.8.2017.
- Valtakari, M., Nyman, J., Müller, J.-E. & Kesä, M. (2014), Työ ja työvoiman kysyntä muuttuvat. Uudistuuko julkinen työnvälitys rekrytointipalveluna? Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 37/2014. Työ- ja elinkeinoministeriö: Helsinki.
- Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J. & Ålander, T. (2019), Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021a), Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano. Anna-Liisa Pasanen & Antti Halmetoja. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2021.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021b), Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset. Matti Okko & Toni Äikäs. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2021.
- Verohallinto (2021), Uutinen: Käyttäjät kertovat – Kela: mitä tarkemmin tiedot annetaan, sitä valmiimpia ne ovat käytettäväksi. <https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meistä/uutishuone/ajankohtaista/käyttäjät-kertovat-kela-mitä-tarkemmin-tiedot-annetaan-sitä-valmiimpia-ne-ovat-käytettäväksi/>. Viitattu 3.2.2022.
- Wooldridge, J.M. (2010), Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data, second edition. Cambridge, Mass. : MIT Press.

tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-032-5  
ISSN PDF 2342-6799