Jouko Karjalainen 23.11.2016

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijakutsunne 1.11.2016

Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnan kokous 23.11.2016

Asia: HE 210/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnolla oleva esitys (HE 210/2016) on osa hallituksen työllisyyteen liittyvää kilpailukykysopimusta, jonka tavoitteena on vähentää työttömyyttä ja laskea työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia. Lakimuutoksella pyritään lyhentämään työttömyysjaksoja lisäämällä työttömien velvollisuutta ottaa vastaan tarjottua työtä ja osallistua työllistymisedellytyksiä lisääviin aktiivitoimiin työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Toimenpide-ehdotukset ovat linjassa viime viikolla päätetyn ansiopäivärahakauden enimmäispituuden lyhentämisen kanssa.

Keinovalikko näyttää sisältävän pääosin vain työttömiin ihmisiin kohdistuvia sanktioita. Esimerkiksi työn kysyntään liittyviin rakenteellisiin toimiin tällä lakiesityksellä ei pyritä vaikuttamaan lainkaan. Niinpä työnantajiin kohdistuvia toimia ei suomalaisen aktivointiperinteen mukaisesti ole esitetty, toisin kuin aktivointipolitiikassa muualla Euroopassa (Ala-Kauhaluoma 2005, 52). Ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksia on osin vaikea arvioida, ja niihin liittyy myös varsin vahva viranomaisten määrittelyvalta.

Varsin pulmalliselta vaikuttaa esitys, jonka mukaan ”työnhakijalle voidaan asettaa korvaukseton määräaika työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta kieltäytymisestä … Suunnitelman tarkoituksenmukaisuudella on keskeinen merkitys arvioitaessa pätevää syytä kieltäytyä suunnitelman allekirjoittamisesta. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon ainakin hakijan koulutus, työkokemus ja osaaminen, alueen työmarkkinatilanne sekä hakijan työllistymismahdollisuudet.” ”Tarkoituksenmukaisuuden” arviointi on kaikkineen äärimmäisen vaikeaa, pahimmillaan jopa mielivaltaista. Lisäksi hallitus toteaa itsekin työtömyysturvaseuramusten vaikutusten olevan vähäinen juuri ”työllistymistä edistävien” palvelujen kohdalla (s. 10).

Tulkintaongelmia tullee aiheuttamaan muun muassa velvollisuus ottaa vastaan työtä muualla kuin omalla kotipaikkakunnalla tai työssäkäyntialueen ulkopuolella olevaa työtä. Työttömien taloudellisen selviytymisen kannalta perin pulmallinen voi olla velvollisuus hakea ja ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin hänelle maksettu työttömyysetuus. Keväällä 2016 keskimääräinen ansiopäiväraha oli 1450 euroa, joten varsin pienipalkkaistakin työtä on mahdollisesti otettava vastaan. Verotus toki hiukan tasoittaa tilannetta työmatka- ja tulonhankintavähennysten jälkeen.

Jatkossa työttömän olisi velvollisuus osallistua pääsääntöisesti kaikkiin hänelle tarjottuihin työvoimapalveluihin, vaikka sitä ei ole erikseen sovittu työttömän henkilön kanssa tehdyssä työllistymissuunnitelmassa. Tähän astihan esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta on sovittu aktivointisuunnitelmassa, joka on mahdollistanut työttömille edes jonkinlaisen valinnan mahdollisuuden. Siinä on kyse tyypillisesti toimenpiteestä, jossa oman motivaation ja valinnan merkitys on keskeinen.

Lakiesityksen ennakkoarviointi on tehty ilmeisesti kiireessä ja ehkä sen vuoksi osin puutteellisesti. Kansainvälisistä esimerkeistä ovat mukana vain ne, joissa sanktiointia on lisätty. Sen sijaan yhteenkään tutkimukseen siitä, miten sanktiointi on vaikuttanut yksilö- ja yhteiskunnan tasolla hyvinvointiin, ei ole esityksessä viitattu.

Tutkimuksia on kuitenkin saatavilla ja ne eivät anna mitenkään yksiselitteistä kuvaa ihmisiin kohdistuvien kiristys- ja uhkatoimien vaikuttavuudesta. Työn vastaanottaminen voi nousta, jos ihmisiä pakotetaan siihen, mutta kääntöpuolena voi olla, että köyhyys, kurjuus ja vihateot lisääntyvät. Pakkotoimet saattavat aiheuttaa monia muita, jopa paljon kalliimmaksi tulevia vaikutuksia. Esimerkiksi Iso-Britanniassa on havaittu, että sanktiot lisäävät heikompiosaisten ihmisten pahoinvointia. Kiristysten myötä esimerkiksi ruoka-avun tarve on lisääntynyt. Tästähän on viitteitä myös meillä. Tutkimuksissa kritisoidaan myös sitä, että hyvinvoinnista on tullut eräällä tavalla ansaintaperusteista tai jopa vastikkeellista. Selviytymisestä tulee siis ehdollista ja sitä ei suoda kaikille, jollei suostu käyttäytymään systeemin tiukasti määrittelemällä tavalla. (Bright & Dwyer 2016.)

Kiristystoimien yhteiskunnalliset seuraukset ovat usein ennustettavia: ne tulevat pitkällä tähtäimellä kalliiksi. Raskaiden palveluiden (erikoissairaanhoito, päihdehoito, rangaistustoimet) lisääntyvät. Suomessa uhkana on, että jo nyt yli 160 000:een kiivennyt piilotyöttömyys kasvaa, jos ihmiset eivät täytä systeemin vaatimia edellytyksiä. Osa työttömistä ajautu työvoiman ulkopuolelle. Taloudellinen kurjuus lisääntyy, jonka johdosta sairaudet jäävät hoitamatta jos kaikilla ei ole varaa edes terveyskeskuskäyntiin. Jopa leipäjonoon lähtemiseen tarvitaan rahaa, jollei asu ihan ruoanjakelupisteen lähistöllä.

Hyvä puheenjohtaja, arvoisat valiokunnan jäsenet! Lopuksi joitakin ajatuksia hallituksen esityksen edelleen kehittämiseksi.

Ensinnäkin lakiesityksen ennakkoarviointia olisi tarpeen syventää. Esityksen sitominen viime päivänä julkisuudessa esillä olleeseen osallistavan sosiaaliturvan uuteen malliin lienee ainakin välttämätön lisätekijä, jos hallituksen tarkoitus on viedä sitäkin hanketta eteenpäin.

Toiseksi on kartoitettava, miten työstä kieltäytymisen sanktiointi vaikuttaa toimeentulotuen tarpeen kasvuun. Perustoimeentulotuen siirtyessä 1.1.2017 Kelaan onkin mahdollista aikaisempaa tarkemmin seurata muun muassa syitä tuen hakemiseen. Seurannan avulla kyetään nopeasti havaitsemaan, onko huoli työttömyysturvalain kiristyksien vaikutuksista toimeentulotuen käytön lisääntymiseen aiheellinen.

Kolmanneksi olisi tarpeen tehdä selvitys siitä, miksi tarjottavasta työstä kieltäydytään, vaikka ulkoisesti katsoen siihen ei näytä olevan mitään selkeää syytä. Kartoitus tulisi tehdä niin, että mahdolliset työn tai työnhaun ulkopuolella jäämiseen vaikuttavat tekijät voidaan ottaa laaja-alaisesti huomioon. Sellaisiahan ovat muun muassa terveydentila, koulutus, aiempi työtausta, asuinpaikka sekä perhe- ja sosiaaliset suhteet.

Vaikka työttömien tahto työllistyä on yleensä suuri, on sen esteenä monesti joukko ihmisestä itsestään riippumattomia tekijöitä (esim. Kivipelto 2013 ym; Saikkonen 2015 ym; Kerätär 2016). Toimeentulotuen hakijoista ainakin 1/3:lla on terveydellisiä ongelmia. Terveysongelma voi olla pitkittynyt tai hoitamaton fyysinen vaiva, psyykkinen häiriö tai sairaus. Juuri tälle ihmisryhmälle rangaistus ja sanktioiminen on huonoin vaihtoehto. Työnhakijoiden terveys- tai kuntoutuspalvelun tarpeet olisi ensiarvoisen tärkeä ottaa osaksi työnhakijoiden haastatteluja sekä helpottaa heidän mahdollisuuksiaan päästä tarvittaviin palveluihin (esim. Saikku 2009).

Työttömien tueksi tulisi lisätä ennen kaikkea toimia, joiden avulla parannetaan oikeiden työpaikkojen syntymistä, jolloin työhön osoituksilla olisi muukin kuin ns. ratsaamisen ajatus. Työvoimapoliittisilla toimenpiteillä ei myöskään ole automaattisesti työttömien hyvinvointia lisäävää vaikutusta (Strandh 2001, 74), mutta työnhakijan mahdollisuus vaikuttaa toimenpiteen sisältöön lisää hyvinvointia (Kokko ym. 2013).

Perustulokokeilu ja myös perustoimeentulotuen Kela-siirto osoittavat, että Suomessa on maaperää myös siirtymiselle enemmän luottamukseen perustuvaan sosiaaliturvaan. Tämä on otettu vakavasti mm. Hollannissa, jossa perustulokokeiluissa on kehitetty erilaisia luottamukseen perustuvia malleja. Esimerkiksi Tilburgin ”toimeentulotuen luottamuskokeilu” (The Tilburg Trust Experiment) panostaa ihmisten luottamuksen ja toimintakyvyn palauttamiseen erilaisin tukevin aktivointitoimin. Suomessa vieraillut Ruud Muffelsin (2016) mukaan kyseessä on peräti suuri paradigmanmuutos Hollannissa, jolla ihmiset vapautetaan ja vastuutetaan itse etsimään ratkaisuja ja löytämään vaihtoehtoja ulkoa tulevien pakkojen sijaan.

Työttömien kohteluun tarvitaan lisää luottamusta**.**

Tutkija Jouko Karjalainen

Lähteet

Ala-Kauhaluoma, Mika (2005): Keppiä ja porkkanaa. Voidaanko aktivoinnilla vaikuttaa työttömien työllistymiseen ja hyvinvointiin? Yhteiskuntapolitiikka 70 (2005:1) ss. 42-53.

Blomgren, Sanna & Karjalainen, Jouko & Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna & Saikkonen, Paula & Saikku, Peppi (2016) Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://www.julkari.fi/handle/10024/130515

Bright, Janis & Dwyer, Peter (2016) Welfare conditionality: sanctions, support and behaviour change. https://blog.esrc.ac.uk/2016/10/20/welfare-conditionality-sanctions-support-and-behaviour-change/

HE 210/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_210+2016.aspx

Kerätär, Raija (2016) Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Ouluensis, D Medica 1340. Oulun yliopisto, Lääketieteellinen tiedekunta. http://jultika.oulu.fi/files/isbn9789526210865.pdf

Kokko ym.(2013): Kokko, Riitta-Liisa ; Nenonen, Tellervo; Martelin, Tuija; Koskinen, Seppo. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi - Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009-2013 : Hankkeen loppuraportti. Raportti: 2013: 018. THL

Kivipelto, Minna, Blomgren, Sanna, Karjalainen, Pekka ja Saikkonen, Paula (toim.) (2013) Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä - arviointimalleista mittareihin. Tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. THL. Raportteja 8. Helsinki. https://www.julkari.fi/handle/10024/104473

Muffels, Ruud, Tilburg University. Experiments in the Dutch Participation Law: Improving the social integration of recipients on social assistance. Presentation in “Experimenting with Basic Income: Finland and Netherlands”. 8.11.2016, Helsinki: Kela https://www.youtube.com/watch?v=o6Mm7mUlrMA&feature=youtu.be

Saikkonen, Paula; Blomgren, Sanna; Karjalainen, Pekka & Kivipelto, Minna (2015) Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta? Tutkimusjulkaisu 89. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö. http://kaks.fi/wp-content/uploads/2015/08/Poistaako-sosiaality%C3%B6-huono-osaisuutta.pdf

Saikku, Peppi (2009) Terveyspalvelu työllistymisen tukena: Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset ja -palvelut siirtymätyömarkkinoilla. Raportti 22. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Strandh, Matias (2001): State Intervention and Mental Well-being Among the Unemployed. Journal of Social Policy, 30, Issue 1 January 2001, pp. 57-80.