Anna-Maria Isola

18.11.2019

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemistilaisuus 19.11.2019

Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi

THL kiittää mahdollisuudesta lausua aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevasta laista.

THL pitää huonossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden kannalta myönteisenä, että työttömyysturvaan vuonna 2018 toimeenpannun aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet kumotaan. Aktiivimallin arviointi osoitti, että vuonna 2018 lisätyillä leikkureilla ja velvoitteilla ei ole ollut toivottuja työllisyysvaikutuksia työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajiin, ja että ne lisäsivät lähinnä lyhytaikaisiin palveluihin osallistumista. Viime vuosina sosiaaliturvaan on lisäksi tehty joukko muutoksia, joilla on ollut kielteisiä sosiaalisia ja psykologisia vaikutuksia pitkään työttömänä olleisiin, osatyökykyisiin sekä kasaantuneiden vaikeuksien parissa kamppaileviin työnhakijoihin. Näitä vaikutuksia käsitellään myöhemmin tässä lausunnossa.

THL kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, **aktiivimallilla on voinut olla myönteisiä työllisyysvaikutuksia ansioturvan saajiin. Työttömyyden pitkittymistä on pyrittävä ehkäisemään jo ansioturvan aikana.** Tätä tavoitetta palvelee aktiivinen työvoimapolitiikka, jossa korostetaan ihmisen oikeutta työhön. Työllistymistä edistävät muun muassa täydennyskoulutus, uudelleenkoulutus, vapaan sivistystyön tarjoama omaehtoinen opiskelu sekä työelämäyhteyksien säilyminen työttömyyden aikana. Lisäksi THL muistuttaa, että mikäli ansioturvan ehtoja muutetaan tulevaisuudessa, muutokset on tehtävä tavalla, joka ei synnytä alueellista, sosioekonomista tai ikään liittyvää eriarvoisuutta.

Pitkään työttömänä olleiden ihmisten monimuotoiseen joukkoon kuuluu yhtäältä rakenteellisten muutosten takia työttömiksi jääneitä ihmisiä pitkine työhistorioineen ja toisaalta kasautuneiden vaikeuksien parissa painivia ihmisiä. **Työllisyyspoliittisten toimenpiteiden kohdentaminen työttömyyden taustatekijöiden perusteella on järkevää silloin, kun palvelujen yhdenvertaisuus ja yksilöllinen tarpeenmukaisuus ensin turvataan.** Tämä tarkoittaa, että työllisyyden edistäminen lähtee pääsääntöisesti työttömän työnhakijan ilmaisemista tarpeista ja tavoitteista. Työttömiä työhakijoita ei pidä eriyttää toisistaan työllistymisen todennäköisyyden mukaan muulloin kuin se on työnhakijan toive, koska pitkä työttömyys itsessään lisää riskiä sosiaaliseen vetäytymiseen ja eriytymiseen muista väestöryhmistä.

Työllisyysturvaan liittyvät epäoikeudenmukaisuuden kokemukset voivat lannistaa heikossa asemassa olevaa ihmistä tavalla, joka heikentää työllistymisen edellytyksiä. Pitkään työttömänä olleiden psyykkinen kuormittuneisuus on kolminkertaista verrattuna suomalaiseen väestöön keskimäärin. Tutkimus antaa viitteitä, että aktivointitoimet uhkaavat erityisesti miesten itseluottamusta ja kokemusta yhteiskunnallisesta arvokkuudesta. Lisäksi tiedetään, että työllisyysturvan tulkinnanvaraisuus, epävarmuus päätösten laadusta sekä epäoikeudenmukaisiksi

koetut kielteiset työkyvyttömyyseläkepäätökset kuormittavat, heikentävät koettua työkykyä ja murtavat luottamusta yhteiskuntaan. Pitkään työttömänä olleiden joukossa on runsaasti ihmisiä, jotka työkyvyttömyytensä takia kuuluisivat työkyvyttömyyseläkkeelle. Mitä velvoittavampaa työllisyysturva on, sitä olennaisempaa on yhdenvertainen työkyvyttömyyseläkejärjestelmä.

Osaa pitkään työtä hakeneista auttaa eteenpäin se, että palvelut ja etuudet ovat yhdistettävissä ennakoitavasti ja pitkäjänteisesti. **Työllisyyteen liittyvä sosiaaliturvan on luotava taloudellisen turvan lisäksi sosiaalista ja psykologista turvaa.** THL muistuttaa, että työmarkkinatuella tai työkyvyttömyystuella elävistä ihmisistä 90 prosenttia suunnittelee elämäänsä korkeintaan kuukausi kerrallaan. Tämä työssäkäyviä huomattavasti lyhyempi aikajänne johtuu muun muassa sosiaaliturvaan liittyvästä epävarmuudesta ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden katkonaisuudesta: osa työnhakijoista elää jatkuvaa sykliä, jossa vuorottelevat työkokeilut tai kuntouttava työtoiminta ja työttömyysjaksot. On mahdollista, että työttömän työnhakijan kokema myönteinen kehitys esimerkiksi kuntoutumisessa katkeaa ja vaikeutuu jokaisen työvoimapoliittisen jakson jälkeen.

THL pitää tärkeänä, että työllisyysturva auttaa ylläpitämään aktiivisuutta työttömyyden aikana. Työllistymisen vaikeuksista on paljon sekä määrällistä että laadullista tietoa, johon perustuen on mahdollista kokeilla yhdessä työttömien kanssa kehitettyjä työllistymisen edistämisen kokeiluja. Työnhakijoiden tarpeiden lisäksi kokeiluissa pitäisi ottaa huomioon myös ammattilaisten osaamisen päivittäminen (esimerkiksi motivointi, dialogisuus sekä talous- ja velkaneuvonta) ja riittävän aikaresurssin varaaminen asiakkaiden kohtaamiseen. **Työllisyyden vaikutusten lisäksi pitkään työttömänä olleille kohdistuvissa työllistymistä edistävissä kokeiluissa olisi hyvä arvioida niiden sosiaalisia ja psykologisia vaikutuksia: Miten kokeilut vaikuttavat esimerkiksi yhteenkuuluvuuden ja merkityksellisyyden kokemuksiin, toiveikkuuteen ja itseluottamukseen?**

THL huomauttaa lopuksi, että yksilöllisten työnhakutaitojen ja osaamisen lisäksi työllisyyteen ja työttömyyteen liittyvät asenteet hidastavat työllistymistä. Tarvitaan lisää tutkittua tietoa vähemmistöryhmiin, ikääntyneisiin ja osatyökykyisiin työnhakijoihin kohdistuvista työllistämisen asenteista sekä siitä, voisiko esimerkiksi työn muokkaaminen ja siihen liittyvät tiedotuskampanjat muuttaa asenteita.

Tietoylijohtaja
Pääjohtajan sijaisena
Pekka Rissanen

Johtaja
Tuire Santamäki-Vuori

Anna-Maria Isola

LIITE: Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunto perustuu seuraaviin lähteisiin:

Aho, Simo & Tuomala, Juha & Hämäläinen, Kari & Mäkiaho, Ari (2018) Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018

Elonen, Noora & Niemelä, Jukka & Saloniemi Antti (2017) Aktivointi ja pitkäaikaistyöttömien monenlainen toimijuus. Janus – Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti, 25 (4), 280–296.

Hansen, Helle Cathrine (2017) Recognition and gendered identity construction in labour activation. International Journal of Social Welfare 27 (2), 186–196.

Hansen, Helle Cathrine (2019) From problems to barriers: A bottom-up perspective on the institutional framing of a labour activation programme. Social Policy and Society, 1– 13.

Hirschovits-Gertz, Tanja & Isola, Anna-Maria & Kukkonen, Minna & Leemann, Lars & Puromäki, Henna (2017) Oikein toteutettu aktivointi voi lisätä työttömien osallisuutta. Helsinki: Sokra-hanke

Isola, Anna-Maria & Siukola, Reetta & Kukkonen, Minna (2019) Gendered experiences of poverty and recognition in the Finnish welfare state. NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research, 27 (23) 152–165.

Kivipelto, Minna & Karjalainen, Pekka & Jokela, Merita & Liukko, Eeva & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi (2018) Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilu. Tutkimuksesta tiiviisti 31. Lokakuu 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Kivipelto, Minna & Tanhua, Hannele & Jokela, Merita (2019) Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista. Raportti 11/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Kyyrä, Tomi & Naumanen, Päivi & Pesola, Hanna & Uusitalo, Roope & Ylikännö, Minna (2019) Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT Tutkimukset 189. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Leemann, Lars & Isola, Anna-Maria & Kukkonen, Minna & Puromäki, Henna & Valtari, Salla & Keto-Tokoi, Anna (2018) Työelämän ulkopuolella olevien osallisuus ja hyvinvointi: Kyselytutkimuksen tuloksia. Työpaperi 17/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Mäntyneva, Päivi & Isola, Anna-Maria (2019) Toimintamahdollisuuksien avaruus ja toimijuuden suunnat kuntouttavassa työtoiminnassa. Janus – Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti 27 (3), 246–263.

Oivo, Tuija & Kerätär, Raija (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Palkansaajien tutkimuslaitos (2018) Mistä pitkäaikaistyöttömyys on tehty? Talousennuste 21 (22)

Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä (2019) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Työpaperi 6/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Saikku, Peppi & Hannikainen, Katri (2018) Työttömien ja työllisten koettu työkyky ja toimeentulo. Teoksessa Kestilä, Laura & Karvonen, Sakari (toim.) Suomalaisten hyvinvointi. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 143–158.

Sokra (2019) Osallisuutta edistävä hallintomalli tukee osallisuustyön johtamista. https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/heikoimmassa-asemassa-olevien-osallisuus/osallisuuden-edistamisen-mallit/osallisuutta-edistava-hallintomalli-tukee-osallisuustyon-johtamista