Työttömien Keskusjärjestö

Työttömien Keskusjärjestön lausunto Hallituksen esitykseen eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 167/2021vp

Työttömien Keskusjärjestö kiittää sosiaali- ja terveysvaliokuntaa lausuntopyynnöstä, joka koskee ns. pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia.

Pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin komponentteina on lisääntynyt haastatteluintensiteetti työttömyyden alkuvaiheessa, panostaminen työllisyyspalveluiden asiakaspalveluun nykyistä suuremmalla henkilöresurssilla, keventynyt karenssijärjestelmä sekä ns. omaehtoisen työnhaun seuranta, jonka lähtökohtana on 4 työpaikan hakeminen joka kuukausi.

Tiivistetysti:

-Työttömien Keskusjärjestö ry pitää hyvänä, että työvoimapalveluihin panostetaan lisää resursseja (70 miljoonaa euroa). Näin voidaan nykyistä paremmin vastata asiakkaiden tarpeisiin, sekä saada ajankohtaisempaa tietoa työttömien tilanteesta. Osan tästä summasta olisi voinut käyttää myöskin työllisyyspalvelutarjonnan kehittämiseen, koska etenkin pitkäaikaistyöttömyys on edelleen korkealla tasolla ja palveluissa olevien pitkäaikaistyöttömien määrä on varsin matalalla tasolla.

-Karenssien pituuksien keventäminen sekä varoitukseen perustuva malli on parannus aikaisempiin verrattain jyrkkiin karenssien pituuksiin. Vahinkoja voi sattua kenelle tahansa ja varsinkin ensikertalaisille työttömyysturvaan liittyvät pelisäännöt voivat vaikuttaa kummallisilta ja pelottaviltakin.

Karenssipykälät uudessa mallissa jättävät kuitenkin myös paljon tulkinnanvaraa, joista voi syntyä työttömien kannalta myös oikeusturvan heikennyksiä. Työttömyysturvalain ”2 a luvussa Työvoimapoliittisesti moitittava menettely” on useita kohtia, joissa lukee, että on ”omalla menettelyllään aiheuttanut sen ettei… jotain palveluiden tarkoituksen tai työllistymisen kannalta toivottavaa toteudu. Mitä ”omalla menettelyllään” tarkoin ottaen tarkoitetaan, missäkin yhteydessä?

*-**Toistuva kieltäytyminen työnhausta johtaa mallissa uudenlaiseen karenssiin, joka on kovempi, kuin Sipilän hallituksen aktiivimallissa. Jos työtön toistuvasti jättää hakematta vaadittua työpaikkojen määrää kuukaudessa, hän saa pisimmällään ikuisen karenssin, kunnes työssäoloehto on uudelleen täytetty. Tämän riskin toteutumista on kuitenkin mallissa pyritty keventämään, siten että siinä on 12 kk tarkastelujakso, jonka jälkeen huomautus tai karenssi vanhenee** (”*Työnhakijan menettelyä tarkasteltaisiin 12 kuukauden ajalta kulloinkin viimeisimmästä laiminlyönnistä tai vastaavasta menettelystä taakse päin

Työttömien Keskusjärjestö ry
Rahakamarinportti 3 A, 3. krs, 00240 Helsinki. Puh. 040 547 7090 • Y-tunnus 1003909-9
www.tyottomat.fi • etunimi.sukunimi@tyottomat.fi tai toimisto@tyottomat.fi

lukien.”)**. Tämä kevennys huomioon ottaen, työttömän tilanne täytyy olla todella hankala, että joutuu ns. ikuiseen karenssiin.**

Vertailun vuoksi, mikäli työtön ei täyttänyt aktiivimalli 1sen ehtoja, leikkaus oli 4,65 % työttömyysturvasta – joka saattoi muodostua pysyväksi työttömyysturvan heikennykseksi. Tässä mielessä tämä esityksen malli on huomattavasti jyrkempi malli kuin Sipilän hallituksen aktiivimalli. Osa työttömistä pelkää vakavasti, että tästä mallista tulee karenssiautomaatti.

- Malli suosii käytännössä työttömiä, joilla on hyvät työllisyysnäkymät – koska heille on asiakaspalvelua aiempaa enemmän. Malli syrjäyttää niitä työttömiä, joilla on lähtökohtaisesti vaikeuksia löytää töitä, joita hakea, ja siten vaikeuksia täyttää asetettuja uusia velvoitteita.

Yhden työpaikan hakeminen per viikko on täysin kohtuullinen vaade työsuoritteena silloin kun on työpaikkoja, joita hakea. Ongelmaksi tämä muodostuu niille työttömille, joilta puuttuu sopivat työpaikat, joihin hakea. Tästä noussee erilaisia väliinputoajien ryhmiä. Kaikille työnhakijoille ei ole esimerkiksi asuinpaikan, koulutuksen, työkokemuksen, ammattialan, kielitaidon, sosiaalisen tai terveydellisen syyn vuoksi riittävästi työpaikkoja haettavaksi joka kuukausi.

Vaikka laissa pyritään ottamaan huomioon jonkin verran näitä poikkeuksia, se ei tarkoita sitä, että käytännössä kaikkia näitä asioita voidaan objektiivisesti arvioida jokaisen työttömän kohdalla. Nykyinen järjestelmä vuotaa jo monin paikoin. Esimerkiksi 300 päivän sairauspäivärahalta pudotaan työttömäksi työnhakijaksi vain, koska sairauspäivärahan maksimimäärä on saavutettu. Sairaus voi silti edelleen jatkua (esim. syöpätaudit, neurologiset taudit jne.).

-Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen terveyteen liittyvän perustelun mukaisesti sisältää oikeusturvariskin. Hoitavan lääkärin lausunnon tulee riittää. Miten TE-toimisto voi arvioida riippumattomasti tilanteita, joissa esimerkiksi vakuutuslääkäri ja hoitava lääkäri ovat työttömän työnhakijan työkyvystä täysin eri mieltä?

-Esitetty työttömän työnhakijan haastattelumalli on liian kaavamainen. Malli etenee työttömän palvelutarpeen näkökulmasta riippumattomasti. Se etenee myös palvelun tarjoajan näkökulmasta riippumattomasti. Oleellista olisi, missä vaiheessa työtön on palvelutarpeen tai työnhakuprosessin suhteen ja mitä tarpeita hänellä on. Nyt tavataan tietyin väliajoin, joka sovittaneen alkuhaastattelussa. Tähän kaavamaisuuteen on saattanut tulla jonkin verran parannusta alkuperäiseen ministeriön ehdotukseen nähden, mutta periaatteessa nykyiset lakikirjaukset työttömien tapaamisista olisivat pitkälti riittäneet.

-Työtön objektifioidaan mallissa. Työtöntä ”ohjataan”, sen sijaan, että neuvotaan tai tuetaan. Lakiin on kirjattu, että viranomaisten velvollisuutena on tarjota työpaikkoja ja palveluita olemassa olevien resurssien puitteissa. Kaikki muut velvollisuudet on käytännössä asetettu työttömälle.

-Olemme huolissamme mallin vaikutuksista työpaikkamarkkinointiin. On huoli, että julkisiin työvoimapalveluihin lähetetään vähemmän ilmoituksia siinä pelossa, että tulee liikaa sopimattomia hakemuksia.

-Mallissa pitkäaikaistyöttömät (12 kk + yhdenjaksoisesti työttömänä olleet) ovat väliinputoajia. Nyt pitkäaikaistyöttömille taataan lain mukaan haastatteluja 3 kk välein. Uudessa mallissa haastattelut järjestetään 6 kk välein. Työllisyyspalvelutasoon ei ole talousarviossa mitoitettu kasvua ja työllisyyspalvelutaso on varsin alhainen.

Työttömien Keskusjärjestö

-Työnhakumallin panostaminen työttömyyden alkuvaiheeseen sisältää myös muutamia hyviä puolia. Uusi malli mahdollistaa aikaisemman TE-toimiston haastattelun – jopa ajalle ennen työttömyyttä. Suunta on hyvä, että saadaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa työllisyyspalvelut rullaamaan. Jatkouudistuksen paikka on poistaa työttömyysturvan viiden päivän omavastuu.

Eräitä pidempiä perusteluja:

-Malli suosii käytännössä niitä työttömiä, joilla on hyvät työllisyysnäkymät, koska heille on myös asiakaspalvelua aiempaa enemmän. Malli syrjäyttää niitä työttömiä, joilla on vastaavasti lähtökohtaisesti vaikeuksia löytää töitä, joita hakea, ja siten täyttää asetettuja velvoitteita.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta:

3 luku

Työnvälitys

4 § Työnhakuvelvollisuutta voi täyttää:

1) hakemalla sellaista vähintään kaksi viikkoa kestävää työsuhteessa tehtävää työtä, johon työnhakija voi perustellusti olettaa voivansa työllistyä;”

Mitkä ovat poikkeukset tähän yllä olevaan momenttiin, jos perusteltuja työpaikkoja ei ole mihin hakea? Kuka perustelee, ja mitkä ovat perusteltavissa olevia seikkoja? Kuinka usein tämä tilanne arvioidaan työttömän kannalta uudelleen? Mitkä ovat yleisiä muutostekijöitä, jolloin perusteluja muutetaan?

Lakiesityksessä on joitain esimerkkejä:

”*Selvästi perusteettomia hakemuksia ei pidettäisi pykälän 1 kohdassa tarkoitettuna työnhakuna. Edellytystä ei voisi täyttää esimerkiksi hakemalla työpaikkoja, joiden osalta on ilmeistä, ettei työnhakija ole pätevä kyseiseen työhön. Myöskään toistuva perusteeton samojen työmahdollisuuksien hakeminen ei olisi säännöksessä tarkoitettua työnhakua. Asiaa arvioitaessa otettaisiin kuitenkin esimerkiksi alakohtaisia käytäntöjä, joihin voi kuulua se, että työnhakijat ovat usein yhteydessä samoihin työnantajiin*.”

Kun näitä esimerkkejä lähdetään tulkitsemaan, kenen sana painaa enemmän? Virkailijan vai työttömän? Tässä on viranomaisten mielivaltaisuudelle melko suuri mahdollisuus.

Etenkin se on haastavaa, millä asiantuntemuksella ja mihin vedoten virkailija voi myös hyvällä omalla tunnolla todeta, että tällä työkokemuksella, sairaushistorialla, osaamisella ja alueen työmarkkinanäkymällä ei ole mahdollista hakea neljää työpaikkaa. Mikä on sitten vaihtoehto? 0 työpaikkaa vai jotain muuta siltä väliltä? Sotkun mahdollisuus on suuri selkeissäkin rajatapauksissa.

Tässä yhteydessä on hyvä, että avoimia hakemuksia sallitaan. Samoin erinäiset rekrytointitapahtumiin liittyvät hakemistyylit näyttävät olevan huomioitu mallissa. Lisäksi ”*Tarkoituksena on, että säännös koskisi myös mahdollisia uusia työnhaun muotoja ja sen perusteella voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi eri aloilla mahdollisesti vallitsevia työnhakukäytäntöjä, jos käytännöt poikkeavat 1–5 kohdassa tarkoitetuista toimista. Myös yritystoiminnan aloittamiseen liittyvät konkreettiset toimet voisivat olla 6 kohdassa tarkoitettuja toimia.”*

Paljon jää kuitenkin tulkinnan tasolle. Miten valitukset käsitellään ja huomioidaan?

Työttömien Keskusjärjestö ry
Rahakamarinportti 3 A, 3. krs, 00240 Helsinki. Puh. 040 547 7090 • Y-tunnus 1003909-9
www.tyottomat.fi • etunimi.sukunimi@tyottomat.fi tai toimisto@tyottomat.fi

-Työtön objektifioidaan mallissa. Työtöntä ”ohjataan”, sen sijaan, että neuvotaan tai tuetaan. Lakiin on kirjattu, että viranomaisten velvollisuutena on tarjota työpaikkoja ja palveluita olemassa olevien resurssien puitteissa. Kaikki muut velvollisuudet on käytännössä asetettu työttömälle.

Käsillä oleva malli ei sido TE-palveluita tarjoamaan lisää palveluita, joita työnhakija voi hyödyntää oman ammattitaitonsa kehittämiseen ja ylläpitämiseen. TE-toimiston velvollisuutena 14§ mukaan ”on tarjottava työtä ja koulutusta sekä järjestettävä työllistymissuunnitelmaan sisältyviä palveluja työ- ja elinkeinotoimiston käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa.” Muita velvollisuuksia ei velvollisuuksina ole kirjattu.

TE-toimistolle ei aseteta velvoitteita, jos palveluita ei järjestetä, vaikka olisikin resursseja tai jos haastatteluja ei järjestetä, vaikka pitäisikin. Koko malli on rakennettu siten, että työtön kansalainen on ikään kuin valvonnan alla ja hänet ohjataan jossain palveluputkessa kohti avoimia työmarkkinoita.

Lakiteksti luo sävyä, miten työtön kohdataan. Kohdataanko hänet ihmisenä vai alamaisena? Asiakkaan kuunteleminen herkällä korvalla on tärkeää onnistuneessa asiakaspalvelutilanteessa ja palveluohjauksessa. Ohjaamisen sijaan neuvottaisiin ja yhdessä sovittaisiin.

Silloin, kun putkeen ei edes päästä ja työttömyys aiheuttaa osaltaan köyhyyttä, työkyvyttömyyttä ja terveyden menetystä, kukaan ei ole vastuussa.

Julkisia panostuksia työllisyyspalveluihin sekä koulutuksiin tarvitaan lisää, että mahdollisille lisääntyneelle kysynnälle on palvelutarjontaa. Miksi haastatella useammin, jos ei ole riittävästi palveluita, joihin voidaan ohjata?

Sitran teettämän selvityksen mukaan työttömät kokevat oikeana velvollisuuden hakea töitä, mutta resurssit hakuun ei ole heillä vaan TE-toimistoilla: ”*Siinä missä työttömältä odotetaan aktiivisuutta kouluttautumisessa, päätösvalta asiassa on lopultakin viranhaltijalla. Vastuu työllistymisestä taas on työttömällä itsellään, vaikka työnhaussa tulee vastaan monia sellaisiakin haasteita, joihin ei voi osaamisen kehittämisestä huolimatta itse vaikuttaa. Näitä ovat muun muassa ikä, työttömän status, kulttuuritaustaan liittyvä syrjintä sekä osaamisen arvioinnin tutkintokeskeisyys…*

Työttömän osaamisen kehittämisessä keskeistä onkin tarkastella yksilön ja järjestelmän suhdetta.

Usein epäkohtien korjaamiseksi tarkoitetut toimenpiteet kohdistuvat yksilöön, vaikka ongelma piillee yhteiskunnan rakenteissa. Keskeinen johtopäätös on, että työttömän osaamisen kehittämistä suunnittelevien tulee tunnistaa kirkkaasti, milloin työvoimapoliittinen toimenpide on tuloksekasta kohdistaa yksilöön ja milloin järjestelmään”
https://www.sitra.fi/uutiset/tyottomat-kehittaisivat-osaamistaan-mieluiten-yhdistamalla-opiskelun-tyohon/

-Mallissa pitkäaikaistyöttömät (12 kk+ yhdenjaksoisesti työttömänä olleet) ovat väliinputoajia. Nyt pitkäaikaistyöttömille taataan lain mukaan haastatteluja 3 kk välein. Uudessa mallissa haastattelut järjestetään 6 kk välein. Työllisyyspalvelutasoon ei ole talousarviossa mitoitettu kasvua ja työllisyyspalvelutaso on varsin alhainen.

Nykyisessä laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelumallista lukee näin:

”4 §

Työnhakijan haastattelun järjestäminen

Työ- ja elinkeinoviranomainen järjestää työnhakijalle ensimmäisen haastattelun kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta.

Työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee varata työnhakijalle tilaisuus myöhempiin haastatteluihin määräajoin työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti. **Työttömän työnhakijan haastattelu tulee kuitenkin aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolmen kuukauden ajan ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.**”

Jatkossa:

Pitkäaikaistyöttömille taataan 6 kk välein 2 täydentävää työnhakukeskustelua: ”Työ- ja elinkeinotoimisto järjestää: työttömälle työnhakijalle kaksi täydentävää työnhakukeskustelua kuukauden aikana aina, kun alkuhaastattelusta tai edellisestä tämän kohdan mukaisesta täydentävästä työnhakukeskustelusta on kulunut kuusi kuukautta;

Tämä voi olla tarkoituksenmukainen tapa järjestää kuulemiset, mutta pitkäaikaistyöttömien työllisyyspalvelutaso on jo nykyisellä mallilla jäänyt Suomessa verrattain alhaiseksi. Oman onnensa nojaan heitä ei tule jättää!

Alla olevasta taulukosta käy selvästi ilmi, että pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste on paljon keskiarvoa heikompi (tavoitetaso 30 %).

4253. Pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste laskentapäivänä

Maakunta / Muuttujat: Vuosikeskiarvo	Pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste	Pitkäaikaistyöttömiä	Palveluissa yhteensä
KOKO MAA			
Vuosi 2020 ka.	9,3	75 046	7 666
Vuosi 2019 ka.	13,7	63 330	e10 074
Vuosi 2018 ka.	14,4	76 331	12 830
Vuosi 2017 ka.	10,5	104 800	12 319
Vuosi 2016 ka.	9,0	123 737	12 235
Vuosi 2015 ka.	8,1	109 313	9 695
Vuosi 2014 ka.	7,6	90 504	7 472
Vuosi 2013 ka.	6,6	73 686	5 233
Vuosi 2012 ka.	8,9	61 168	5 945
Vuosi 2011 ka.	10,7	57 170	6 871
Vuosi 2010 ka.	11,4	54 046	6 921
Vuosi 2009 ka.	8,9	41 328	4 015
Vuosi 2008 ka.	9,6	43 119	4 578

Vuosi 2007 ka.	10,5	51 659	6 083
Vuosi 2006 ka.	12,5	64 357	9 222

Alaviite:
Pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste = palveluissa yhteensä laskentapäivänä olleiden pitkäaikaistyöttömien osuus palveluissa yhteensä laskentapäivänä olleiden pitkäaikaistyöttömien ja pitkäaikaistyöttömien summasta.
Palveluissa olleiden pitkäaikaistyöttömien määrä saadaan laskentapäivänä palveluissa olevista, joiden palvelun alkua edeltävä työttömyyden kesto ylittää 365 päivää.

Työvoimakoulutuksessa -rivi sisältää kaikki työvoimakoulutuksessa olevat ml. ryhmät
Valmennuksessa -rivi sisältää työnhaku- ja uravalmennuksessa olevat.
Työllistettynä/työharj. -rivi sisältää kaikki työllistämislajit ml. palkkatuet, starttirahat, työharjoittelu, työelämävalmennus, valtiolle työllistetyt ja osa-aikalisällä olevat.
Kokeilussa -rivi sisältää työ- ja koulutuskokeiluissa olevat.
Muissa palveluissa -rivi sisältää vuorotteluvapaapaikkaan työllistetyt, kuntouttavassa työtoiminnassa olevat ja omaehtoisessa opiskelussa olevat.
Palveluissa yhteensä on em. palveluiden yhteismäärä pitkäaikaistyöttömien osalta.

... = tieto on salassapitosäännön alainen

Suomeen tarvitaan nykyistä laajempi reformi, jolla pitkäaikaistyöttömien osaaminen ja työkyky saadaan turvattua työmarkkinoille. Vaikka joukko on heterogeeninen, on myös paljon työttömiä (tutkintorekisterin mukaan arviolta n. 67 000 työtöntä), jotka ovat vailla esimerkiksi peruskoulun jälkeistä tutkintoa. Palvelutta jättämisellä nämä ongelmat eivät poistu.

-Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen terveyteen liittyvän perustelun mukaisesti sisältää oikeusturvariskin. Hoitavan lääkärin lausunnon tulee riittää. Miten TE-toimisto voi arvioida riippumattomasti tilanteita, joissa esimerkiksi vakuutuslääkäri ja hoitava lääkäri työttömän työnhakijan työkyvystä täysin eri mieltä?

Esityksen mukaan ”Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen edellyttäisi myös sitä, että työnhakijan tilanne on kokonaisuutena arvioiden sellainen, ettei hän kykene työnhakuun työkykyyn liittyvien haasteiden takia. Kokonaisarviossa tulisi ottaa huomioon myös mahdolliset työkyvyttömyyden perusteella maksettavaan etuuteen liittyvät etuusoikeuden hylkäävät lainvoimaiset päätökset. **Arvio tehtäisiin kuitenkin aina työnhakuun ja työllistymiseen liittyvistä lähtökohdista.**”

Jos hoitava lääkäri on tehnyt arvioin ja kirjoittanut lausunnon, jossa todetaan henkilön työkyvyttömyyteen vaikuttavat seikat, mitä lisää arviota TE-toimisto voi tehdä työnhakuun ja työllistymiseen liittyviin lähtökohtaiin? Tässä ikään kuin varataan TE-toimistolle suuremmat valtuudet tehdä arvio, kuin hoitavalle lääkärille? Miten tämä voi olla mahdollista?

Työttömien Keskusjärjestön puolesta,

Jukka Haapakoski
Toiminnanjohtaja
jukka.haapakoski@tyottomat.fi
+358 50 577 2580