Lausunto
18.11.2021

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 167/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräinen työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä, joka uudistaisi työttömyysturvaa ja työttömien palveluita kohtia niin sanottua ”pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia”. Kommentoin alla lyhyesti uudistuksen keskeisiä elementtejä, eli työttömien tapaamisia, työhakuvelvollisuutta sekä työttömyysturvaseuraamuksia ja niiden porrastamista.

Työttömien tapaamiset

Hallituksen ehdotuksen mukaan TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen kuntien työvoimavirkailijat tapaisivat tulevaisuudessa työttömiä työnhakijoita nykyistä tiiviimmin. Tarkoituksena on tukea työttömien työnhakua ja parantaa ohjausta työllistymistä edistävien palveluiden piiriin. Tapaamisia järjestettäisiin erityisen tiheästi työttömyyden ensimmäisen kolmen kuukauden aikana. Tämä on perusteltua, koska uudet työttömät eivät välttämättä tiedä, millaisia työvoimapalveluja on tarjolla ja millainen oman alan työllisyystilanne sillä hetkellä on. Luonnollisesti on tärkeää, että tapaamisia järjestetään säännöllisesti myös myöhemmin, mikäli työttömyys pitkittyy. Ehdotettu kolmen kuukauden väli tapaamisille työttömyyden myöhemmissä vaiheissa on suhteellisen pitkä.

Ilmeisesti pyrkimyksenä on, että entistä suurempi osa tapaamisista järjestettäisiin kasvotusten. Tämä olisi hyvä, sillä henkilökohtaisissa tapaamisissa on paremmat mahdollisuudet saavuttaa luottamuksellinen ilmapiiri ja esiin saattaa tulla työnhakijan työllistymiseen ja palvelutarpeeseen liittyviä seikkoja, joita ei välttämättä digitaalisten kanavien kautta tulisi esiin. Toisaalta koronapandemian aikana yleistyneillä videotapaamisohjelmistoilla (esim. Zoom ja Teams) voidaan päästää lähelle fyysisten tapaamisten tunnelmaa, joten näitä menetelmiä lienee syytä käyttää fyysisten tapaamisten rinnalla.

Hieman epäselväksi jäi, onko tarkoitus, että työnhakijan tapaamiset keskitettäisiin samalle virkailijalle. Tällainen keskittäminen edistäisi henkilökohtaisemman palvelun tarjoamista ja parantaisi työvoimavirkailijan mahdollisuuksia seurata ja tukea työttömän työnhakua.

Taloustieteellisten tutkimusten mukaan työttömien ja työvoimavirkailijoiden väliset tapaamiset edistävät työllistymistä ja ovat myös suhteellisen kustannustehokas keino edistää työllistymistä. Siksi ehdotus lisätä työttömien tapaamisia on kannatettava. Uudistuksen onnistuminen kuitenkin edellyttää riittävää resurssointia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, vuonna 2019 kolmen kuukauden määräaikaishaastattelut onnistuttiin järjestämään vain 73 prosentille henkilöistä, joille se olisi pitänyt lain mukaan järjestää. Lisäksi on epäilyjä, että haastattelut ovat olleet osittain pintapuolisia sen jälkeen, kun määräaikaishaastatteluja lisättiin reilusti vuodesta 2017. Hallitus siis esittää, että työttömien haastatteluja lisätään oleellisesti, vaikka entisiäkään tavoitteita ei ole onnistuttu saavuttamaan. Toisaalta resurssiongelma on tunnistettu ja hallituksen esityksen mukaan työvoimapalveluiden henkilöstöä ollaan

lisäämässä siten, että työttömien työntekijöiden määrä yhtä virkailijaa kohden laskisi selvästi nykyisestä. Tämä on tärkeä tavoite ja ehdoton edellytys sille, että uudistus todella johtaa työllistymisen nopeutumiseen.

Työnhakuvelvollisuus

Hallituksen esityksen mukaan työnhakijalta edellytettäisiin neljän työpaikan hakemista kuukausittain, joskin vaatimuksesta voitaisiin tarvittaessa tinkiä tai luopua tapauskohtaisesti. Aktiivisen työnhaun edellyttäminen työttömyyskorvauksen vastineeksi on täysin perusteltua. Neljän työmahdollisuuden hakeminen kuukauden tarkastelujakson aikana on myöskin varsin kohtuullinen vaatimus. Sillä ei ole vaikutusta aktiivisiin työttömiin, jotka joka tapauksessa hakevat useampaa kuin kolmea työpaikkaa kuukausittain. Vaatimus voi tuottaa ongelmia työttömille, joilla on terveydellisiä tai sosiaalisia ongelmia, mutta tämän ryhmän kohdalla vaatimuksesta voidaan ehdotuksen mukaan perustellusti joustaa. Toisin sanoan vaatimus koskisi lähinnä passiivisia työttömiä, joilla on kannustin- tai muita motivaatio-ongelmia. Tämän ryhmän patistaminen aktiivisempaan työnhakuun sanktioiden uhalla on ihan perusteltua.

Hallituksen esityksessä todetaan, että työnhakuvelvollisuuden täyttäminen perustuisi pääsääntöisesti hakijan itsensä valitsemiin työmahdollisuuksiin ja että valinnanvapaus kapenisi vasta puolen vuoden työnhaun jälkeen. Potentiaalinen ongelma syntyy, jos työnhakuvelvollisuutta yritetään kiertää tehtailemalla hakemuksia työpaikkoihin, joihin hakijalla ei ole realistisia mahdollisuuksia tulla valituksia. Tällainen toiminta ei pelkästään vesittäisi työtöntä aktivoivaa vaikutusta vaan haittaisi myös työnantajien toimintaan. Pahimmassa tapauksessa turhien hakemusten tehtailu voisi vähentää työnantajien kiinnostusta ilmoittaa vapaista työpaikoista julkiseen työnvälitykseen, mikä puolestaan vaikeuttaisi kaikkien työttömien työnhakua. Siksi olisi oleellista, että työnhakuvelvollisuuteen luetaan vain hakemukset työpaikkoihin, jotka ovat hakijan osaamisen kannalta relevantteja vaihtoehtoja, vaikka tarkka rajanveto vaikeaa olisikin.

Hallituksen esityksen mukaan työnhaun seuranta perustuisi lähtökohtaisesti hakijan itsensä verkkopalvelussa ilmoittamiin tietoihin. Erikseen pyydettäessä hakijan olisi kuitenkin esitettävä työhakemuksensa tai muuten avattava työnhakuaan työvoimavirkailijalle. Tällainen mahdollisuus työnhaun tarkempaan seuraamiseen tilanteissa, joissa väärinkäytöksiä on syytä epäillä, on tärkeää työnhakuvelvollisuuden purevuuden kannalta. Toisaalta lähtökohta, jossa seuranta perustuu ensisijaisesti luottamukseen ja hakijan itsensä ilmoittamiin tietoihin eikä työtarjouksia syynättäisi kuin erityistapauksissa, on täysin perusteltu. Kaikkien työhakemusten järjestelmällinen syynääminen olisi useimpien työttömien kohdalla turhaa ja veisi valtavasti työvoimahallinnon resursseja.

Työttömyysturvaseuraamukset ja niiden porrastaminen

Hallituksen esityksen mukaan perusteettomaan työstä eroamiseen tai kieltäytymiseen, työnhakuvelvoitteiden laiminlyöntiin sekä palveluista kieltäytymiseen liittyviä työttömyysturvaseuraamuksia lievennettäisiin. Käyttöön otettaisiin huomautus ja karenssien pituuksia lyhennettäisiin kautta linjan.

Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että karenssien lieventäminen vähentää niiden uhkavaikutusta ja siten pitkittää joitakin työttömyysjaksoja. Toisaalta nykyiset työttömyysturvan karenssit ovat varsin pitkiä. On mahdollista, että sanktioiden ankaruuden vuoksi työvoimavirkailijat ovat arkailleet niiden käyttöä, mikä puolestaan on voinut vähentää niiden ohjaavaa vaikutusta. Siksi karenssien lyhentämisellä ei välttämättä ole suurta vaikutusta, jos niitä jaksossa sovelletaan entistä systemaattisemmin. Lisäksi tutkimuksissa on

havaittu, että huomautuksilla eli varoituksilla mahdollisista tulevista sanktioista voi olla samaa suuruusluokkaa oleva vaikutus kuin varsinainen sanktion saamisella. Sanktioiden suuruutta oleellisempaa lienee se, että työttömien työnhakua ja palveluihin osallistumista tuetaan ja seurataan entistä tiiviimmin.

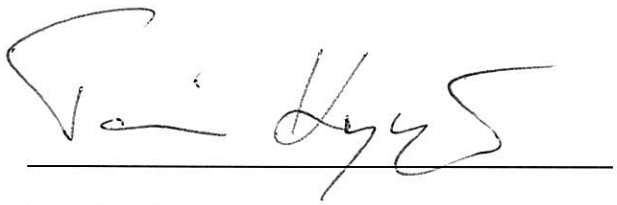
Lopuksi

Pidän esitettyä uudistusta hyvin perusteltuna ja tasapanoisena kokonaisuutena, joka luultavasti parantaa työllisyyttä jonkin verran. Uudistus sisältää paljon liikkuvia osia ja monet yksittäiset kohdat on kuvattu varsin väljästi ja nähtäväksi jää, miten ne toteutuvat käytännössä. Etukäteen uudistuksen vaikutuksia on vaikea arvioida. Hallituksen esitys sisältää useita, huolella tehtyjä laskelmia mahdollisista vaikutuksista perustuen kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen. Näihin ennakkolaskelmiin liittyy kuitenkin paljon epävarmuutta, koska eri maiden instituutiot ja muut olosuhteet poikkeavat aina toisistaan ja siksi muiden maiden kokemuksiin perustuvat tutkimustulokset eivät ole suoraan siirrettävissä Suomen tapaukseen. Siksi olisi tärkeää, että Suomessa tehtyjen uudistusten vaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan jälkikäteen suomalaisella aineistolla.

Ilmeisesti hallituksen tavoitteena on, että esitetty uudistus tulisi kokonaisuudessa voimaan toukokuussa 2022 ja se koskisi välittömästi kaikkia työttömiä. Tästä seuraa se, että uudistuksen työllisyysvaikutuksia ei pystytä myöhemmin luotettavasti arvioimaan saati, että kyettäisiin erottelemaan uudistuksen eri osatekijöiden (lisääntyvät tapaamiset, työhakuvelvoitteen kiristyminen vs. työttömyysturvaseuraamusten lieventäminen) vaikutukset toisistaan. Siksi tämänkin uudistuksen kohdalla uhkaa käydä samoin kuin aktiivimallin ja työllisyyden kuntakokeilujen kohdalla: tehdään suuri ja kiistanalainen uudistus, jonka vaikutuksista kiistellään loputtomiin kunnollisen tutkimustiedon puuttuessa.

Mielekkäämpi tapa olisi ottaa muutokset käyttöön vaiheittain tai vaihtoehtoisesti ensin testata ehdotettuja muutoksia satunnaistettujen kokeiden avulla. Näin toimimalla saataisiin luotettavaa tutkimustietoa yksittäisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta, jonka avulla poliittiset päättäjät voisivat jatkokehittää työvoimapalveluja ja etuusjärjestelmää sekä allokoida verovaroja tehokkaasti.

Helsingissä 18.11.2021



Tomi Kyyrä
Valtiotieteiden tohtori, dosentti