Simo Aho
Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto
simo.aho@tuni.fi

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 19.11.2021

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

Esitettyjen uudistusten tavoitteeksi todetaan parantaa työllisyyttä vähintään 9 500 työllisellä, tarjota työnhakijoille nykyistä enemmän yksilöllistä tukea työnhakuun ja työllistymiseen sekä uudistaa työttömyysturvan seuraamisjärjestelmää työttömien oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainottamiseksi. Esityksen keskeisenä sisältönä on lisätä huomattavasti varsinkin työnhaun alussa ja työttömyyden jatkuessa puolen vuoden välein työvoimatoimiston tai kokeilukunnan ja työnhakijan yhteydenpitoa, josta osan tulisi tapahtua henkilökohtaisina tapaamisina, määrällisen työnhakuvelvoitteen asettaminen työnhakijoille sekä työnhakijan velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä määrättävien karenssien lyhentäminen.

Työllisyysvaikutusta tavoitellaan henkilökohtaisen ohjauksen lisäämisen, palvelutarpeen määrittelyn ja siten myös tarpeelliseksi katsottujen palvelujen saamisen nopeuttamisen sekä työnhakuaktiivisuuteen kannustamisen ja sen tarkemman kontrollin avulla. Esityksen perusteluissa asianmukaisesti esitellään eri maissa toteutettuja tutkimuksia, jotka yleisesti ovat voineet osoittaa tiiviin henkilökohtauksen ohjauksen ja työnhakuaktiivisuuden kontrollin lisäävän työllistymistä. Suomessa vastaavia tutkimuksia ei ole tehty. Tutkimusten perusteella laskettu arvio esitettyjen uudistusten työllisyysvaikutuksista Suomessa perustuu välttämättä oletuksiin, joiden paikkapitävyys on epävarmaa. Arvio on asiantuntijoiden laatima, ja on perusteltua uskoa, että uudistuksilla on työllistymistä nopeuttavia ja lisääviä vaikutuksia, vaikka niiden suuruuden arviointi onkin valistunutta arvailua. Myös toimeenpanon tapa ja resurssointi voivat vaikuttaa työllisyysvaikutusten suuruuteen merkittävästikin. Tarkastelen seuraavassa lähemmin uudistuksen eräitä osia tästä näkökulmasta.

Henkilökohtaisen ohjauksen lisääminen

Nykyiseen verrattuna uudeksi pääsäännöksi tulisi työnhakijan alkuhaastattelu viiden päivän kuluessa työnhaun alkamisesta ja sen jälkeisten kolmen kuukauden aikana viisi työnhakukeskustelua. Samoin uutta olisi kaksi työnhakukeskustelua aina työttömyyden jatkuttua puoli vuotta. Muutoin noudatetaan nykyiseen tapaan työnhakijan haastattelua kolmen kuukauden välein. Esityksessä tehdyn arvion mukaan tällaisen yhteydenpidon määrä kolminkertaistuisi nykyisestä ja vuosittain toteutettaisiin karkeasti 2,5 miljoonaa haastattelua ja keskustelua, joista kasvokkaisena tapaamisena noin 1,5 miljoonaa. Kasvokkaisen tapaamisten määrä olisi 7-8 kertaa suurempi kuin nykyisin. Tämän toteuttamiseksi TE-toimistojen ja kuntien henkilöstöresursseja lisättäisiin 40 prosentilla. On nähdäkseni ilmeistä, että palvelun moninkertaistamista ei voida asianmukaisesti toteuttaa 40 prosentin resurssilisäyksellä, varsinkin kun on tiedossa, että nykyiset henkilöstöresurssit eivät riitä määräaikaishaastattelujen toteuttamiseen säädetyllä tavalla, ja huomattavalla osalla työnhakijoista työllistymissuunnitelmaa ei ole päivitetty asetetussa määräajassa.

On sinänsä perusteltua, että työnhaun alussa palveluihin panostetaan, ja että erityisesti palvelutarpeen arviointiin paneudutaan kunnolla, jotta palveluja kohdistettaisiin osuvasti. Palvelut ovat vaikuttavia silloin kun asiakas osallistuu oikeaan aikaan sellaiseen palveluun, jota hän tarvitsee ja josta on hänelle hyötyä – muunlainen palvelu on tarpeetonta resurssien tuhlausta. Kun palveluja tarjotaan runsaasti ja kaavamaisesti yksilöllistä palvelutarvetta riittävästi selvittämättä tai huomioimatta, palvelujen keskimääräinen vaikuttavuus jää alhaiseksi. Syynä ei ole se, että palvelut olisivat sinänsä huonolaatuisia, vaan se, että niihin osallistuu runsaasti henkilöitä, jotka eivät niitä tarvitse tai joiden kohdalla ne ovat riittämättömiä. Palvelutarpeen arviointi ja osuvan palvelun - tai monien kohdalla useasta palvelusta

koostuvan työllisyyspolun – määrittäminen ei ole aina helppoa, ja on tehokasta resurssien käyttöä, jos palvelutarpeen arviointiin ja palvelujen osuvaan kohdistamiseen satsataan riittävästi.

Myös tarve työnhakukeskusteluin vaihtelee yksilöllisesti. Noin kolmannes alkaneista työttömyysjaksoista päättyy nykyisin työllistymiseen kolmen kuukauden kuluessa, ja työttömien virrassa on runsaasti työnhakijoita, joiden osaamisesta on kysyntää ja heidän kohdallaan tiheät keskustelut eivät ole tarpeellisia, jolloin ne ovat resurssien tuhlausta ja niistä tulee helposti tyhjiä muodollisuuksia. Joustavuuden tarve havaittiin jo nykyisen kolmen kuukauden yhteydenottovälin arvioinnissa[1]. Tanskassa on äskettäin luovuttu asiakastapaamisten taajuuden normisääntelystä, ja työllisyyskeskusten vastuutyöntekijät voivat arvioida yksilöllisesti niiden tarpeen; yleensä kuitenkin odotetaan asiakastapaamista vähintään neljä kertaa vuodessa.

Jos uudistuksen voimaantuloa siirrettäisiin, voitaisiin järjestää kontrolloituja satunnaistettuja kokeiluja, joissa aktiivisesti tarjottaisiin erilaisissa työnhakijaryhmissä tehostettua ohjausta kokeiluryhmille, ja palvelun tuloksellisuutta verrattaisiin hakijaryhmiin, joille tarjotaan nykykäytännön mukaista normaalipalvelua. Työnhakijan osallistumista tehostettuun palveluun olisi kaiketi sanktioitava nykykäytännön mukaan, uusien sanktiointikäytäntöjen kokeileminen vaatisi työttömyysturvalain muutosta. Tällaisen kokeilun voisi uuden lain voimaan tultuakin järjestää, jos säädettäisiin siirtymäaika, jonka aikana osalle työnhakijoista tarjottaisiin normaalipalvelua?

Nähdäkseni on perusteltua lisätä palvelutarpeen arvioinnin ja ohjauksen resursseja, mutta kaavamaista saman työnhakukeskustelurytmin soveltamista kaikkiin työnhakijoihin en pidä tarkoituksenmukaisena resurssien käyttönä.

Työnhakuvelvoite.

Esitetään, että pääsääntöisesti työnhakijan olisi raportoitava vähintään neljän työpaikan hakemisesta kuukausittain. Erityisin perustein velvoite voidaan asettaa pienemmäksi, ja lähinnä monialaista tehostettua palvelua tarvitsevien kohdalla jättää asettamatta. Kuitenkin velvoitteen toteutuminen johtaisi yhteensä selvästi yli miljoonaan työnhakuun kuukausittain. Koska Suomessa ei ole tutkittu työttömien työnhakuaktiivisuutta ei voida kovinkaan luotettavasti arvioida millaista muutosta nykyiseen työttömien työnhaun kokonaismäärään se merkitsi.

Suuri osa työttömistä hakee työtä vähintään yhtä aktiivisesti kuin esitetty velvoite edellyttää. Silloin, jos on perusteltua odottaa, että työnhakijan valmiuksia vastaavia työpaikkoja tulee työnhakualueella vain vähän tarjolle, velvoitetta voidaan alentaa, ja samaten se on alempi osa-aikatyössä olevilla ja koulutukseen osallistuvilla. Esityksessä arvioidaan, että täysimääräinen velvoite koskisi 58 prosenttia, alennettu velvoite noin 30 prosenttia ja velvoitteen asettamatta jättäminen noin 10 prosenttia työttömistä. Esitys ei ota esiin yhtä passiivisten työnhakijoiden ilmeisesti huomattavan suurta joukkoa, joka koostuu pitkäaikaistyöttömiä, jotka tuloksettoman aktiivisen työnhaun jälkeen ovat lannistuneet ja haluttomia kokemaan jatkuvasti uusia pettymyksiä työnhaussa. On ilmeistä, että tämän ryhmän kohdalla tarvittaisiin tukea ja ohjausta aktiivisen työnhaun onnistumiseksi. Kuitenkaan tämä ryhmä ei ole työnhaun alkuun kaavaillun tehostetun palvelun kohderyhmää.

Pidän valitettavana, että TE-toimistojen ja kokeilukuntien kaikki liikenevät resurssit ilmeisesti tarvitaan ensi vuoden jälkipuoliskolla työnhakuvelvoitteiden asettamiseen ja aktiivisuuden seurannan toimeenpanoon. Jatkossakin työnhaun valvonta sitoo resursseja. Myös monet asiakkaat tarvitsevat tukea työnhaustaan raportointiin. Voimavarat eivät tämän valvontaponnistuksen jälkeen riitä työllistyvyyden parantamiseen tähtäävien palvelujen tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen.

[1] Mikko Valtakari, Robert Arnkil, Juha Eskelinen, Mikko Kesä, Minna Mayer, Juho Nyman & Tommi Ålander: Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Maaliskuu 2019 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26

Työnhakuvelvoitteeseen sisältyy riski, että joidenkin työnhakijoiden kohdalla se johtaa keskittymiseen sanktion välttämiseen ja esimerkiksi epärealistisen työhakemusten tekemiseen sen sijaan, että tavoitteena olisi työllistyvyyden edistäminen. Tällaisesta havaittiin merkkejä Sipilän hallituksen ”aktiivimallin” vaikutusarviossakin[2]. Viisaana päätöksenä pidän kuitenkin sitä, että työantajia ei velvoiteta osallistumaan työnhakuaktiivisuuden valvontaan. Olisi syytä seurata, lisääntyykö työantajien kannalta selvästi epärealististen työnhaku. Näiden ongelmien välttämiseksi voisi olla viisainta jättää velvoitteen asettaminen joustavasti TE-toimistojen ja kokeilukuntien palveluhenkilöstön toimivaltaan.

Tanskassa on luovuttu yleisestä työnhakunormista, aktiivisuuden riittävyyden toteavat työttömyyskassojen ja kuntien työllisyyskeskusten työntekijät. Tanskassa työttömyysvakuutuksen ulkopuolella olevat perusturvaa saavat työnhakijat jaetaan työllistymisvalmiisiin (jobparat) ja aktviointivalmiisiin (aktveringsparat), joista viime mainituilla ei ole työnhakuvelvollisuutta.

Sanktiot

Ehdotus sisältää työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä asetettavien seuraamusten merkittävän lieventämisen, kuitenkin siten että mikäli työnhakija menettelee moitittavasti (esimerkiksi ei täytä asetettua työnhakuvelvoitetta) neljä kertaa 12 kuukauden tarkasteluaikana, hänelle asetetaan 12 viikon työssäolovelvoite, joka on täytettävä ennen kuin oikeus työttömyysturvaan palautuu. Velvoitteen voi tietyin ehdoin täyttää myös osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin. Nähdäkseni ehdotettu sanktioiden lieventäminen on kohtuullista, varsinkin kun aloitetaan työnhakuaktiivisuuden valvonta, joka ”mahdollistaa” moitittavan menettelyn kuukausittain kaikille työnhakijoille, kun aiemmin vain velvoittavien työnhakuosoitusten ja palveluihin osallistumisen laiminlyönti oli moitittavaa menettelyä.

Lopuksi

Pidän perusteltuna henkilökohtaisen ohjauksen ja erityisesti palvelutarpeen arvioinnin tehostamista. Kuitenkin haastatteluihin ja työnhakukeskusteluihin velvoittaminen kaavamaisesti johtanee osin resurssien epätarkoituksenmukaiseen käyttöön ja muodolliseen normien täyttämiseen ilman, että toiminta palvelee työnhakijan työllistymisen edistämistä. Sama riski on myös työnhakuvelvoitteen kaavamaisella soveltamisella. Työnhakuvelvoite voidaan asettaa alennettuna tai jättää asettamatta, mutta lienee varsin vaikeaa ja resursseja vaativaa huolehtia siitä, että kaikilla työttömillä velvoite on jatkuvasti kohdallaan. Nähdäkseni sekä yhteydenpidon määrästä ja tavasta että työnhakuvelvoitteesta päättäminen tulisi antaa palveluhenkilöstön vastuulle. Henkilöstön koulutuksen ja työvoimapalvelujen tietorekisterin kautta tapahtuvan seurannan avulla voidaan varmistua palvelukäytäntöjen ja velvoitteiden tarkoituksenmukaisuudesta. Uudistukset on lanseerattu ”pohjoismaisena palvelumallina”, mutta ainakin Tanskassa on viime vuosina luovuttu kaavamaisista velvoitteista ja lisätty palveluorganisaation mahdollisuutta joustavasti määrittää tarkoituksenmukaiset palvelu- ja aktivointikäytännöt.

Pidän huolestuttavana sitä, että uusien käytäntöjen toimeenpanoon osoitetut resurssit ovat ilmeisesti aivan riittämättömät tavoitteiden saavuttamiseen. Suomessa on lukuisia kertoja aikaisemminkin uusittu haastattelujen ja työnhakusuunnitelmien päivittämisen määräaikoja ja käynnistetty työllisyyden parantamiseen tähtääviä ohjelmia (esimerkkinä vaikkapa nuorisotakuu), joiden tavoitteiden saavuttaminen on jäänyt puolitiehen riittämättömien resurssien vuoksi. Varsinkin tässä tilanteessa kaavamaisesti sovelletut määrälliset toimintanormit johtavat helposti siihen, että toiminnan varsinainen tavoite jää sivuun suoritenormien muodollisen täyttämispyrkimyksen tieltä. Tästä näkökulmasta on merkille pantavaa, että esityksen perusteluissa ei juuri lainkaan käsitellä sitä, miten ja miksi palvelujen vaikuttavuuden ajatellaan uudistuksen seurauksena paranevan, vaan keskitytään lähinnä toimintanormien toimeenpanon kysymyksiin.

[2] Tomi Kyyrä, Päivi Naumanen, Hanna Pesola, Roope Uusitalo ja Minna Ylikännö: Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT Tutkimukset 189. 2019.