

23.8.2018

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntö 28.6.2018
TEM/949/03.01.01/2017
TEM031:00/2017

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ns. omatoimisen työnhaun mallista

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain (jäljempänä *palvelulaki*) ja työttömyysturvalain muuttamista koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esitysluonnos on tarkoitettu täydentämään hallituksen esitystä 93/2018 vp. Esitysluonnos koskee ns. omatoimisen työnhaun mallia, jonka tavoitteena on työnhakijoiden työnhakuaktiivisuuden lisääminen ja siten työttömyysjaksojen lyhentäminen. Esitysluonnos liittyy maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen toteuttamiseen. Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa.

Esitetty malli on periaatteiltaan kannatettava

Esitysluonnoksen mukaan palvelulaissa säädettäisiin muun lisäksi työnhakijan omatoimisen työnhaun sisällyttämisestä työllistymissuunnitelmaan. Työllistymissuunnitelma laadittaisiin pääasiallisesti digitaalisesti, ja silloin kun työnhakijan työnhakuvalmiudet ovat kunnossa, työnhakijalta edellytettäisiin neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden tarkastelujakson aikana.

Suomen Yrittäjät pitää esitystä periaatteiltaan kannatettavana. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän porrastaminen ja työnhakijan vastuun lisääminen työttömyysturvan edellytyksenä ovat oikeansuuntaisia muutoksia. Esitetty malli lisääisi työnhakijan itsenäistä vastuuta hakea työmahdollisuuksia, mutta toisaalta se myös keventäisi työnhakijan velvoitteita osallistua työ- ja elinkeinotoimiston järjestämiin palveluihin.

Jos työnhakijan työnhakuvalmiuksissa on puutteita tai hän on työkyvytön, työmahdollisuuksien hakumäärää voitaisiin pienentää ja sen tilalle voitaisiin osoittaa työllistymistä edistäviä palveluja. Mallin mukaan työnhakijalla olisi myös entistä suurempi valinnanvapaus haettavien työmahdollisuuksien valinnassa. Mallissa huomioidaan myös ammattitaitosuoja, alueelliset erot tarjonnassa sekä osaamisen, ammattitaidon tai työkyvyn puute. Tällöin omatoimista työmahdollisuuksien hakua voidaan korvata palveluihin osallistumisella.

Malli mahdollistaisi julkisten rekrytointipalvelujen ja osaamisen kehittämispalveluiden kohdistamisen niille työnhakijoille, joilla on palveluille suurin tarve. Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa on todettu, että noin 46 prosenttia työnhakijoista on sellaisia, joilla ei ole tarvetta omaamisen kehittämispalveluille tai muille työvoimapalveluille. On tarkoituksenmukaista, että palveluita saadaan tarjottua mahdollisimman kohdennetusti niille työnhakijoille, jotka palveluista eniten hyötyvät. Työllistymissuunnitelman laatiminen digitaalisesti olisi omiaan tehostamaan työvoimaviranomaisen toimintaa. Resursseja voitaisiinkin paremmin kohdistaa palveluja tarvitseville työnhakijoille.

Seuraamusjärjestelmän porrastusta on pohdittava

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää uudistettaisiin mallissa siten, että työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti ja työllistymistä edistävistä palveluista kieltäytyminen ilman pätevää syytä vaikuttaisi porrastetusti työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraisi huomautus, toisesta ja kolmannelta portaittain korottuva korvaukseton määräaika, ja neljännestä laiminlyönnistä työnhakijalle asetettaisiin työssäolovelvoite työttömyysetuuden saamisen edellytykseksi. Samalla nykyisistä työstä ja työllistymissuunnitelman laatimisesta kieltäytymisen perusteella asetettavista pidemmistä korvauksettomista määräajoista luovuttaisiin.

Seuraamusjärjestelmän rakenteen muutosta voidaan pitää periaatteeltaan tarkoituksenmukaisena, kun laiminlyöntien määrä vaikuttaa seuraamuksen ankaruuteen. On selvää, että työttömyysetuuden saamiseksi työttömän henkilön tulee aktiivisesti hakea töitä ja olla työmarkkinoiden käytettävissä. Työllistymissuunnitelman noudattamiseen sitoutuminen on käytännössä se tapa, millä työtön henkilö täyttää velvollisuutensa. Jotta työllistymissuunnitelmalla olisi myös käytännössä merkitystä, sen noudattamisen laiminlyönnistä on oltava jonkinlainen seuraamus.

Ensimmäisestä laiminlyönnistä ei kuitenkaan seuraisi käytännössä sanktiota, sillä seuraamus olisi huomautus eikä lainkaan korvauksetonta määräaika. Koska työllistymissuunnitelman noudattaminen on työnhakijan velvollisuus, on jossain määrin ongelmallista, ettei ensimmäisestä laiminlyönnistä ole todellista seuraamusta. Ottaen kuitenkin huomioon se, että työnhakijoiden tilanteet ja työllistymissuunnitelmat voivat olla hyvin toisistaan poikkeavia ja se, että alueellisten työvoimaviranomaisten tai muiden palveluntarjoajien toiminnassa saattaa olla eroja, ensimmäinen laiminlyönti ei välttämättä edellytä huomautusta ankarampaa seuraamusta.

On kuitenkin tärkeää, että huomautuksen yhteydessä tiedotetaan selkeällä tavalla myöhempien laiminlyöntien vaikutuksista työttömyysturvaoikeuteen. Jos myöhempiä laiminlyöntejä ilmenee, porrastetusti pitenevä korvaukseton määräaika seuraamuksena on perusteltu. Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty vaihtoehtoisia kestoja toisen ja kolmannen laiminlyönnin seuraamuksena olevalle korvauksettomalle määräajalle. Ottaen huomioon se, että ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraa vain huomautus,

olisi perusteltua valita korvauksettomiksi määräajoiksi esitysluonnoksen mukaiset pidemmät jaksot (15 päivää toisesta ja 30 päivää kolmannesta laiminlyönnistä). Näin voitaisiin myös osaltaan varmistaa esityksen vaikutusten kustannusneutraaliutta.

Jos esitetty malli hyväksytään, on huolehdittava siitä, että työnhakijoille tiedotetaan jo työllistymissuunnitelman laatimisvaiheessa selkeästi oma-toimiseen työnhakuun liittyvistä velvollisuuksista ja laiminlyöntien seurauksista. Lopullinen valinta seuraamusjärjestelmän yksityiskohdista on tehtävä jatkovalmistelussa, kun esityksen vaikutuksia on voitu kattavammin arvioida. Erityisesti esityksen kustannusvaikutukset on tässä yhteydessä huomioitava. Riippumatta valitusta mallista sen vaikutuksia työnhakijoiden käyttäytymiseen on tarpeen seurata tarkoin.

Muutoksen kustannusvaikutukset tulisi arvioida tarkoin

Omatoimisen työnhaun mallissa korvauksettomat määräajat laiminlyönneistä lyhentyisivät merkittävästi. Esitysluonnoksessa onkin pyritty arvioimaan sen taloudellisia vaikutuksia työttömyysturvajärjestelmälle. Esityksessä on todettu uusien porrastetusti sovellettavien seuraamusten olevan soveltamisalaltaan kapeampia kuin kumottavaksi ehdotetut nykyisen säännökset. Soveltamisalan kaventumisen ei kuitenkaan arvioida sinänsä aiheuttavan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Seuraamusten uudenlainen porrastaminen voi kuitenkin aiheuttaa merkittäviä kustannusvaikutuksia. Niiden arviointi on hankalaa, sillä taloudelliset vaikutukset ovat pitkälti riippuvaisia työnhakijoiden käyttäytymisestä. Olisi kuitenkin tarpeen varmistaa, ettei seuraamusjärjestelmän muutos johda työttömyysturvamenojen kasvuun. Tämän vuoksi vaikutuksia voisi pyrkiä arvioimaan laajemmin erilaisten käyttäytymisskenaarioiden kautta.

Esitysluonnoksen mukaan on oletettavaa, että korvauksettomien määräaikojen yhteismäärä jonkin verran laskee. Tämä tarkoittaisi työttömyysturvamenojen kasvua, koska ensimmäinen laiminlyönti johtaa vain huomautukseen ja toisenkin laiminlyönnin kohdalla korvaukseton määräaika olisi esitysluonnoksen mukaan vain 10 tai 15 päivää. Lyhyemmät korvauksettomat määräajat ovat toisaalta omiaan vähentämään tarvetta turvautua muihin sosiaalietuuksiin, mutta esitysluonnoksessa ei ole esitetty selvää arviota siitä, millaiset vaikutukset mallista aiheutuisi koko etuusjärjestelmälle.

Vaikka taloudellisten vaikutusten arviointi onkin epävarmaa, olisi kuitenkin tärkeää varmistaa järjestelmän taloudellinen kantokyky ja muutosten kustannusneutraalisuus. Kustannusneutraaliuden varmistamisessa olisi toki huomioitava pelkkien työttömyysturvamenojen lisäksi myös viranomaisille aiheutuvat kustannukset ja niiden mahdolliset säästöt. Koska vaikutusarviointeihin kohdistuu merkittäviä epävarmuustekijöitä, on tarpeen seurata tarkasti esityksen käytännön kustannusvaikutuksia.

Työnantajien kannalta malli voi lisätä työvoiman saatavuutta ja parantaa työnhakijoiden ja työnantajien kohtaamista. Mallia valmisteltaessa on toisaalta esitetty, että se voisi johtaa tarpeettomiin, vain työnhakuvelvollisuu-

den täyttämiseksi tehtäviin työhakemuksiin. Tällainen seuraus ei kuitenkaan ole todennäköinen, sillä mallissa haettavien työpaikkojen tulee olla sellaisia, joihin työnhakijalla on todellinen mahdollisuus työllistyä. Myöskään toistuvasti samojen työpaikkojen hakeminen ei täyttäisi työnhakuvollisuutta. Näistä syistä tarpeettomien hakemusten riski on pieni. Tätäkin vaikutusta on syytä seurata.

Yleisesti ottaen työhakemusten vastaanottaminen on työnantajille positiivista, sillä se parantaa työnantajan mahdollisuutta löytää kuhunkin tehtävään sopivin henkilö. Työnantajien näkökulmasta on myös positiivista, että heidän ei tarvitsisi arkistoida tai kirjata työnhakijoiden hakemuksia tai yhteydenottoja.

Työttömyysturvajärjestelmän tulisi olla selkeä

Lakiteknisesti malli rakentuisi keskeisesti kahden säädöksen varaan. Palvelulaissa säädettäisiin työnhaun alkamisesta, työnhakijan palvelutarpeen arvioinnista, työllistymissuunnitelmasta ja sen sisällöstä, omatoimisesta työnhausta ja sen seurannasta. Sanktiojärjestelmästä puolestaan säädettäisiin sen työttömyysturvalain työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä koskevassa 2 a luvussa. Omatoimisen työnhaun kokonaisuus ja asema työttömyysturvajärjestelmässä on jokseenkin hankalasti hahmotettavissa. Kun sääntely perustuu useaan eri säädökseen ja se rakennetaan nykyjärjestelmän päälle, vaarana on järjestelmän pirstaleisuus, mikä vaikeuttaa sen soveltamista.

Omatoimisen työnhaun malli on myös erillinen työttömyysturvan niin sanotusta aktiivimallista. Tällä erillisyydellä ei kuitenkaan sinänsä ole työnhakijan kannalta merkitystä, koska järjestelmä näyttäytyy työnhakijoille kokonaisuutena riippumatta siitä, miten työttömyysturvan eri osa-alueet on järjestetty.

Näiden syiden vuoksi on tärkeää huolehtia riittävän selkeästä ja kohdenne-tusta tiedottamisesta, jotta työnhakijoilla olisi riittävästi tietoa työttömyysturvan saamisen edellytyksistä ja siitä, millainen toiminta aiheuttaa korvauksettoman määrääjän tai etuuden alentamisen. Onkin myönteistä, että palvelulakiin sisältyy työnhakijan informointia koskeva 10 §, jossa velvoitetaan antamaan työnhakijalle tietoa muun muassa niistä velvollisuuksista, jotka ovat työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Janne Makkula
työmarkkinajohtaja

Albert Mäkelä
asiantuntija