

Asia: VN/698/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

On tarkoituksenmukaista, että työllisyydenhoitoon panostetaan ja TE-palveluja uudistetaan. Esitykseen kuuluva henkilökohtaisen palvelun vahvistaminen on oikeansuuntaista ja TE-palveluiden henkilöstön lisääminen tarpeen. Työhaun aloittavien haastattelujen toteutuminen kasvokkain on etenkin työelämään juurtumattomien nuorten näkökulmasta toivottavaa, sillä sähköisten järjestelmien ja työllisyydenhoidon kasvottomuuden tiedetään tuottavan heille huomattavaa epävarmuutta.

On tärkeää panostaa aidosti kohtaaviin ja ohjauksellisiin TE-palveluihin sekä työ- ja toimintakyvyn monialaiseen arviointiin ja sen mukaiseen palveluohjaukseen. Asiakaskontaktin tulisi perustua työnhakijaa sosiaalisesti vahvistavaan ja voimaannuttavaan suhteeseen.

On pidettävä huoli siitä, että lisääntyvät kasvokkaiset kohtaamiset työnhakukeskusteluissa eivät johda keskustelujen merkitystä kohti velvoite- ja vastikelähtöisyyttä. Keskusteluissa on tarkasteltava työnhakijan elämäntilannetta, valmiuksia ja toiveita asiakaslähtöisesti ja yksilöllisesti räätälöityihin ratkaisuihin ohjaten. Keskeiseksi kysymykseksi kohtaamisissa ei pidä muodostua, miten hyvin työnhakija on täyttänyt hänelle asetetut vaatimukset ja mitä hän jatkossa voi tehdä osoittaakseen toimivansa toivotulla tavalla. Asetelmasta seuraava jännite ja työllisyyspalvelujen työntekijöiden kuormittuminen valvonnasta ei edesauta työnhakijalle hyödyllistä, aidosti tarvelähtöistä kykyjen kehittämistä, palveluohjausta ja luottamuksellista suhdetta, jossa hän tulisi kokonaisvaltaisesti kohdatuksi ja kuulluksi. Se voi myös vaikeuttaa moniammatillista yhteistyötä, jos työllisyyspalvelujen kanssa yhteistyössä toimivat muiden tahojen työntekijät tulevat hekin nähdyksi mahdollisen

kontrollin harjoittajina ohjatessaan asiakasta työllisyyteen liittyvissä kysymyksissä (ks. VNTEAS, Juvonen-Posti ym. 2020, 40).

Esityksessä todetaan, ettei siinä esitetä muutoksia palvelun ydinprosessin lisäksi tarjottavien palveluiden sisältöön tai määrään. Tämä on puute. Muissa Pohjoismaissa panostetaan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan Suomea vahvemmin ja myös aktivointiaste on niissä Suomea korkeampi. Tarvetta olisi lisätä tarvelähtöisiä ja työllistymistä edistäviä valmennus-, kuntoutus- ja työllistämispalveluita sekä vahvistaa avoimille työmarkkinoille poluttavia palveluita. Nämä tavoitteet tulee toteuttaa.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

Esityksessä todetaan ennen taloudellisten vaikutusten arviointia, ettei palveluiden kysynnän kasvua ei ole huomioitu. On kuitenkin selvää, että työnhakijoiden haastatteluihin ja palvelutarpeiden arviointiin panostaminen nostaa esille palvelutarpeita, jotka tällä hetkellä ovat jääneet havaitsematta ja siten lisäävät palveluiden kysyntää.

Pitkäaikaistyöttömien elämäntilanteita tutkittaessa on havaittu, että heistä paikoin yli neljäsosa on tosiasiallisesti työkyvyttömiä ja piilevä hoidon sekä kuntoutuksen tarve on siksi huomattava (Kerätär 2016). Etenkin mielenterveyden ongelmat ja erilaiset sosiaalisen toiminnan vaikeudet korostuvat työkykyä heikentävinä tekijöinä, mutta tavanomaisessa sairauslähtöisessä työkyvyn arvioinnissa niitä tunnustetaan huonosti – vakavienkin toimintakykyyn vaikuttavien ongelmien on todettu jäävän usein näkymättömiin. Mikäli nyt työvoimapolitiikkaan suunnitellun uudistuksen myötä yhä useamman työttömän toimintakykyä onnistuttisiin kokonaisvaltaisen kohtaamisen ja toimivan palveluohjauksen myötä vihdoin arvioimaan monialaisesti, näkyviin tulisi huomattavissa määrin aiemmin tunnustamattomia ja alidiagnosoituja toimintakyvyn ongelmia sekä hoidon ja tuen tarpeita. Palveluiden kysyntä tulee kasvamaan. Tämä tulee huomioida taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa.

Toisaalla esityksessä myös todetaan, että tarvittaessa työnhakija voitaisiin ohjata esimerkiksi yksilölliseen työhönvalmennukseen, jossa tapaaminen valmentajan kanssa korvaisi täydentävän työnhakukeskustelun. Tämä on tarkoituksenmukaista. Osaamista tähän löytyy välityömarkkinatoimijoilta, kuten yhdistyksiltä, säätiöiltä ja työpajoilta. Ostopalveluiden lisäys tulee huomioida taloudellisissa vaikutuksissa.

Esityksessä todetaan myös, että esim. työnhakuun liittyvän erillisenä palveluna järjestettävän valmennuksen kysyntä voi vähentyä, koska työnhakijalle tarjottaisiin vastaavaa tukea työnhakukeskusteluissa ja täydentävissä työnhakukeskusteluissa. On kuitenkin huomattava, ettei TE-asiiantuntijoiden ohjauksellisenkaan työote voi korvata luottamukseen perustuvaa yksilö-, työ-,

ryhmä- tai työhönvalmennusta. Valmennuspalveluiden tarpeen voi päinvastoin katsoa kasvavan. Esityksessä myös todetaan, että tarkoituksena on tukea työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin.

Työllisyyden tutkijatyöryhmä (TEM 2021) esitti hiljattain perustellusti työhönvalmennuksen ja tuetun työllistymisen palvelujen käyttöä lisättäväksi osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi: niiden on todettu paitsi parantavan mielenterveyskuntoutujien ja kognitiivisia tai fyysisiä rajoitteita kokevien työllisyyttä, myös olevan kustannusvaikuttavuusanalyysin kannalta kannattava sijoitus. Työhönvalmennuksesta ja tuetusta työllistymisestä hyötyisivät kuitenkin osatyökykyisten lisäksi myös muut kohderyhmät, kuten työmarkkinoille kiinnittymiseen tukea tarvitsevat nuoret. Myös heidän kohdallaan näiden palveluiden lisääminen on tarpeen.

Esityksessä ei käsitellä lainkaan tutkimuksissa todennettuja sanktiojärjestelmän kielteisiä seurauksia: sanktioinnin aiheuttaman paineen alla solmitut työsuhteet ovat laadultaan heikompia, lyhytkestoisempia ja palkkatasoltaan matalampia kuin sanktioimattomassa tilanteessa tapahtuneet työllistymiset (Arni ym. 2013). Esityksessä on myös jätetty tekemättä työllisyyspoliittisten toimien hyvän standardin mukainen vaikutusarviointi sellaisena, kuin siltä alalla on edellytetty (Arni ym. 2013). Työllisyystoimien poliittisen ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa ei tulisi tarkastella ainoastaan työttömyysjaksojen kestoon ja maksettavien etuuksien määrään liittyviä suoria vaikutuksia, vaan olisi otettava mukaan myös ne epäsuorat vaikutukset, jotka noille toimille voidaan laskea niin työllistymisen vakauteen, palkkatasoon kuin työmarkkinoille kiinnittymiseen liittyen. Näiden tekijöiden huomioimatta jättäminen heikentää nyt tehdyn vaikutusten arvioinnin uskottavuutta.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset viranomaisten toimintaan (ml. resursseja koskevat asiat)?

Esityksen mukaan TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen henkilöstöä lisättäisiin hieman alle 1 200 henkilötyövuodella, mikä merkitsee tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen lisäämistä 70 miljoonalla eurolla vuodessa. Kyse on n. 40 prosentin lisäyksestä TE-toimiston henkilöstön määrässä vuoden 2019 tilanteeseen nähden.

Kyse on merkittävästä ja tarpeellisesta lisäyksestä. On tarkoituksenmukaista, että henkilöstöresursssia lisätään ja työnhakijoiden henkilökohtaiseen palveluun panostetaan. On kuitenkin huomattava, että TE-toimistojen verkostoa on aiemmin karsittu ja henkilöstöä vähennetty. Työnhakijoita on ollut TE-toimiston virkailijaa kohden kuormittavan suuri määrä. Työnhakusuunnitelmat eivät ole merkittävällä osalla olleet ajan tasalla, määräaikaishaastatteluja on runsaasti tekemättä ja ”haastatteluelvelkaa” on siten paljon.

Lisäksi tulee huomata, että työttömien määrä on esityksessä laskettu vuoden 2019 lukujen perusteella, eikä tässä ole huomioitu koronapandemian vaikutuksia. Korona on kasvattanut rajusti työttömyyttä ja nostanut erityisesti nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyttä. Mallin käynnistyessä 05/22 ei varmaankaan vielä olla vuoden 2019 tilanteessa.

Myös työllisyyden kuntakokeilu on aiheuttanut palveluihin ruuhkaa, katkoksia ja jonoja. Haastatteluvelka on monin paikoin entisestään kasvanut, eivätkä työnhakijat pääse resurssipulan vuoksi tarvitsemiinsa palveluihin.

Voidaan siis kysyä, ollaanko tekemässä riittävän suurta resurssien lisäystä? Tiheästi järjestettävät työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut sekä niihin sisältyvä työnhakuvelvoitteeseen ja työtarjouksiin liittyvä seuranta ja palveluohjaus lisää merkittävästi TE-asiantuntijoiden tehtäviä ja painottaa työttömyysturvanäkökulmia ja sanktioivaa työtötta. Resurssien riittävyys on arvioita uudelleen.

Esityksessä todetaan, että kokeneemman henkilöstön osalta tarvitaan vähintään kertauskoulutusta ja uudemman henkilöstön kohdalla koulutustarve on suurempi. Mallin toimeenpano edellyttää kuitenkin merkittävää panostusta koko henkilöstön koulutukseen. Tarvitaan laaja-alaisesti työnhakijan työ- ja toimintavalmiuksia sosiaalisesti vahvistavan ohjauksellisen työtöteen sekä yleisen ohjausosaamisen vahvistamista. Tälläkin hetkellä etsivän nuorisotyön nuorilla ja työpajojen valmentautujilla on kokemuksia, ettei TE-palveluissa tule kohdatuksi ja kuulluksi.

Esitetty uudistus muuttaa työnhakijoita tapaavien työntekijöiden työnkuvaa sanktioivammaksi ja heikentää työnhakijoiden sosiaalisen luottamuksen kehittymistä. Sanktioiden toimeenpano-ongelmien ilmiö on havaittu sekä Ruotsissa että Saksassa (van den Berg & Vikström 2014; van den Berg & Uhlendorff & Wolff 2017).

Esityksessä tuodaan esille, että Owl Groupin selvityksen mukaan työnhakijoiden tilanteen tuntemus TE-toimistoissa ei ole ollut riittävällä tasolla ja asiakasymmärrystä tulisi kehittää. Tämä on keskeistä. TE-asiantuntijoille tulee suunnata koulutusta kohtaavasta ja asiakaslähtöisestä sekä kokonaisvaltaisesta ohjauksellisesta työtöteestä.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Esityksessä todetaan, että pääosa mallin työllisyysvaikutuksista liittyy alkuhaastatteluun ja työnhakukeskusteluihin. Työnhakukeskusteluihin kuitenkin kuuluu määrällisen työnhakuvelvollisuuden seuranta, vaikka määrällisen työnhakuvelvollisuuden arvellaan olevan työllisyysvaikutuksiltaan vähäinen (n. 2000 työllistä). Valmistelijat itse siis katsovat, että sanktioiden aiheuttama vaikutus käyttäytymiseen ei ole merkittävä, ja se ryhmä, johon niiden vaikutukset

lopulta tulisivat kohdistumaan, on työllisyyden kokonaiskuvan kannalta pieni. Samansuuntaisesti laajimpiin aineistoihin perustuvat vertailevat tutkimukset ovat tulleet tulokseen, että vaikka työnhaun seurannalla ja vaatimuksilla työmarkkinoiden käytettävissä olemisesta olisikin positiivisia seurauksia työllisyydelle, juuri sanktioiden käyttämisellä ei työllistävää vaikutusta ole (Knotz 2020). Sen sijaan niillä tiedetään olevan muunlaisia kielteisiä vaikutuksia, joita esityksessä ei kuitenkaan käsitellä.

Hallituksen esityksen toimeenpanon voi olettaa syrjäyttävän kaikista eniten tukea tarvitsevan osan työnhakijoista ja siten lisäävän yhteiskunnallista epätasa-arvoa. Tutkimuksista tiedetään, että intensiivinen työnhakuvelvollisuuden tarkkailu yhdistettynä sanktioihin työntää etenkin työelämään vielä juurtumattomia nuoria kokonaan pois työmarkkinoilta ja virallisen työnhaun piiristä (ks. Morescalchi & Paolo 2019; van den Berg ym. 2017). Poiskäännyttävä ja syrjäyttävä vaikutus on siinä määrin huomattava, että esimerkiksi Saksassa sen on todettu olevan 18–24-vuotiaiden yksinasuvien nuorten miesten kohdalla jopa työllisyysvaikutusta selvästi suurempi (van den Berg ym. 2017).

Myös Suomessa sanktioiden ja velvoitteiden kautta aktivoivalla työvoimapolitiikalla on todettu olevan ei-toivottuja, järjestelmästä etenkin heikommassa asemassa olevia nuoria poiskäännyttäviä seurauksia (Luukkonen 2017; Uusikangas 2019). Keinot on todettu hedelmättömiksi: alle 25-vuotiailta kouluttamattomilta nuorilta jo pitkään sanktiouhan voimin edellytetty aktivoituminen ei ole ollut tilastollisesti merkitsevässä yhteydessä toimenpidetarjousten velvoittavuuden kanssa. Luukkosen (2017) tutkimuksen mukaan peräti 41 prosenttia nuorista ei ymmärtänyt kasvokkaisessa kohtaamisessa virkailijan kanssa käsitellyn toimenpidetarjouksen työvoimapolitiittista luonnetta, oli se ollut heitä velvoittava tai ei. Ainoastaan joka kolmannessa tapauksessa työttömät nuoret ymmärsivät saamansa velvoittavan työtarjouksen velvoittavuuden merkityksen. Aktivoinnin vaatimuksiin parhaiten sopeutuvat korkeasti koulutetut, aiempaa työkokemusta sekä tulevaisuuden työsuunnitelmia omaavat nuoret. Sanktiot taas kasautuvat matalasti koulutetuille, sosiaaliselta pääomaltaan köyhimmille ja syrjäseuduilla asuville – eli juuri niille, joita palvelujärjestelmän ja nyt tehtävien työvoimapolitiittisten uudistusten ennen kaikkea tulisi kyetä auttamaan (Luukkonen 2017; Uusikangas 2019).

Etsivät nuorisotyöntekijät katsovat kokemuksensa kautta, että hallituksen esityksessä nyt kaavailtu palveluprosessin ja työttömyysetuuden edellytysten uudistaminen tulisi ajamaan osan työn ja koulutuksen ulkopuolella olevista nuorista entistä kauemmaksi työllisyyspalveluiden piiristä. Kun uudistus tekisi työnhakijana olemisesta nykyistä työläämpää, sosiaalisesti vaativampaa ja taloudellisesti riskialttiimpaa, riskinä on, että ne nuoret, joiden usko viranomaisvetoisten prosessien kykyyn tarjota heidän elämäntilanteeseensa istuvaa henkilökohtaista tukea ja ohjausta on valmiiksi heikkoa, päättävät olla lähtemättä lainkaan työnhakijoiksi. He saattavat myös vetäytyä virallisesta työnhausta sanktioiden eli raskaiksi koettujen työttömyysetuuksien katkosten astuessa voimaan.

Sekä käytettävissä olevan kansainvälisen tutkimustiedon että etsivän nuorisotyön ja työpajatoiminnan kokemusten perusteella voidaan siis katsoa, että haavoittuvassa asemassa olevilla velvollisuuksien ja sanktioinnin lisääminen tulisi työntämään heitä pois työmarkkinoilta viimesijaisen sosiaaliturvan ja harmaiden työmarkkinoiden piiriin, heikentämään koettua elämänlaatua, lisäämään

mielenterveyden häiriöiden ilmaantuvuutta (Caliendo ym. 2020; Williams 2021) ja vähentämään yleistä luottamusta palveluihin ja yhteiskunnalliseen järjestelmään. Nämä seuraukset ovat luonteeltaan kumulatiivisia: kerrannaisvaikutukset eivät siis rajoitu ainoastaan työvoimapalveluiden ja työllisyydenhoidon alalle, vaan ne tulisivat tulevina vuosina heijastumaan moninaisina negatiiviseen suuntaan muuttuvina tunnuslukuina niin kohdennetun nuorisotyön, sosiaali- ja terveydenhoidon kuin oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen ylläpidosta vastaavien tahojen kohdalla.

Esityksestä puuttuu uudistuksen seurausten laaja-alainen käsittely. Sen sijaan esityksessä tutkimustietoa käsitellään tarkoitushakuisesti: tarkasteluun valikoidaan lähinnä lyhyen tähtäimen työllisyysvaikutuksiin liittyvät arviot ja sivuutetaan velvoittavan työvoimapolitiikan tiedossa olevat varjopuolet ja haavoittuvissa asemissa eläviä syrjään työntävät ja hyvinvointia heikentävät sivuvaikutukset. Kapean näkökulman ja valikoivan tutkimusotannon tuloksena HE:n antama kokonaiskuva niistä yhteiskunnallisista vaikutuksista, joita uudistuksella tutkimustiedon valossa voi katsoa olevan, on puutteellinen.

Vaikuttavampia ja kestävämpiä keinoja olisi yksilölliseen palveluun ja tarvelähtöisiin palveluihin panostaminen. Esityksessä todetaan, että työttömyyden myöhemmässä vaiheessa järjestettävien tiiviiden palvelujaksojen työnhakua tukeva vaikutus on todennäköisesti vähäinen. Työttömyyden pitkittyessä olennaista onkin arvioida työnhakijan tilannetta kokonaisvaltaisesti ja hyödyntää toiminnallisia monialaisia työ- ja toimintakyvyn arviointeja. Olennaista on, että pitkittyneen työttömyyden taustalla on tekijöitä, joissa tarvitaan tukea ja tarpeita, joihin tulee vastata. Nämä jäävät mallissa nyt huomiotta, vaikka ne ovat käytännön työllistämistyötä tekevien kokemusten perusteella työllisyyden lisääminen kriittisiä tekijöitä.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

On valitettavaa, että hallituksen esitys ei lainkaan huomioi mielenterveystekijöitä, vaikka viime vuosina juuri mielenterveysyyt ovat nousseet yleisimmiksi syiksi työ- ja toimintakyvyn alenemiin, sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyseläkkeelle jäämiseen. Työvoimapolitiittisten seuraamus- ja monitorointijärjestelmien vaikutusten kuitenkin tiedetään liittyvän myös mielenterveyteen. Ruotsissa toteutetussa rekisteripohjaisessa tilastollisessa tutkimuksessa osoitettiin työvoimapolitiittisista syistä langetettujen sanktioiden aiheuttavan merkittävää kuormitusta työttömille työnhakijoille ja näkyvän mielenterveysongelmiin määrättyjen lääkkeiden määrän voimakkaana lisääntymisenä sanktioituilla (Caliendo & Mahlstedt & van den Berg & Vikström 2020). Myös Englannissa on hiljattain havaittu sanktioiden liittyvän raportoituihin mielenterveysongelmiin, ahdistuksen ja masennuksen lisääntymiseen (Williams 2021).

Työllisyydenhoidolla ja terveydenhoitokuluilla on siis osoitettu olevan kiistan yhteys, ja työmarkkinapolitiikan voi sanoa olevan samalla myös sosiaali- ja terveyspolitiikkaa: työttömiin työnhakijoihin kohdistuvat institutionaaliset odotukset ja vaatimukset heijastuvat vain lyhyellä

viiveellä lääkärin tekemien mielenterveysdiagnoosien ja heidän myöntämien lääkemääräyksiensä lukumääriin (Caliendo ym. 2020). Vastaavasti mielenterveyden ja hyvinvoinnin kannalta oikein kohdennetuilla työllisyystoimilla olisi oletettavasti mahdollista vähentää työelämästä syrjäyttävien mielenterveysongelmien esiintyvyyttä. Hallituksen esitys ei nykyisellään kuitenkaan ota asiaan kantaa tai mahdollista avointa keskustelua siitä, millaisia terveysvaikutuksia esitetyillä toimilla arvioidaan olevan.

Vaikutuksia olisi tullut arvioida kvantitatiivisen tutkimuksen lisäksi myös laadullisen tutkimuksen avulla. Laadullinen tutkimus olisi avannut työnhakijoiden kokemuksia ja valottanut heidän elämäntilanteitaan ja palvelutarpeitaan. Laadullisen tutkimuksen hyödyntäminen olisi tukenut myös palveluprosessin kehittämistä. Nuorten kokemuksia Suomessa tutkittaessa on todettu, kuinka alle 25-vuotiaiden nuorten kokemukset aktivoivasta työvoimapolitiikasta ovat olleet merkittävin osin negatiivisia: yhteydenotot ja työnhakukehotukset on koettu ahdistavina ja lamauttavina pyrkimyksinä nuoren autonomisen toiminnan vahtimiseen ja kontrollin harjoittamiseen (esim. Lähteenmaa 2020; Heikkinen 2021). On tarkoituksenmukaista panostaa kohtaaviin ja ohjauksellisiin TE-palveluihin sekä työ- ja toimintakyvyn monialaiseen arviointiin ja sen mukaiseen palveluohjaukseen. Asiakaskontaktin tulee perustua työnhakijaa sosiaalisesti vahvistavaan ja voimaannuttavaan suhteeseen.

Esityksessä todetaan yritysvaikutuksista, että jos yritys ei ole rekrytoimassa uusia työntekijöitä, työnhakijoiden tekemät työhakemukset voivat olla yritykselle rasite. Ne voivat kuitenkin kuormittaa yrityksiä myös tilanteessa, jossa yritys rekrytoi: hakemuskäärät ja ei-kompetentit hakijat tulevat todennäköisesti lisääntymään. Työnhakijoiden työnhakemista ja yrittäjien näkemyksiä olisi tullut selvittää.

Voidaan katsoa, että esitetyt muutokset lisäävät työttömien keskinäistä yhdenvertaisuutta suhteessa työtarjouksien vastaanottamiseen ja selkiyttävät sitä, mitä työttömyysetuuden vastikkeellisuudella ja omatoimisella työnhauulla tarkoitetaan. Olennaista on panostaa tarvelähtöisiin yksilöllisiin palveluihin.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakijan palveluprosessista?

On hyvä, että TE-asiantuntijat ovat aktiivisesti yhteyksissä työnhakijoihin ja tapaavat heitä aiempaa useammin. Työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen malli on kuitenkin mekaaninen. Toisaalta se varmistaa tiiviin yhteydenpidon ja edistää työnhakijoiden yhdenvertaisuutta. Vaikka TE-toimistojen henkilöstöä lisätään merkittävästi, herää huoli henkilöstön riittävyydestä. Saavatko yksilöllistä palvelua, tukea ja ohjausta ne työnhakijat, jotka sitä eniten tarvitsevat? Nyt resurssia menee runsaasti myös niiden palvelemiseen, joilla ei ole niin suuri palvelutarve. Tarvelähtöisyys ja yksilöllinen harkinta tulisi mahdollistaa. Työnhakijan sisäisen

motivaation tukemisen kannalta otollisinta olisi kohdentaa suositukset mahdollisimman hyvin yksilöllisen tilanteen reunaehdot huomioiden ja antaa hakijalle mahdollisimman suurin valinnanvapaus. Henkilöstöllä tulee olla riittävästi aikaa myös palvelutarvearvioille perustuvalla palveluohjaukselle.

Esityksessä todetaan, että yli kuukauden kestävässä palkkatuetussa työssä, työkokeilussa, työvoimakoulutuksessa, kuntoutuksessa tai omaehtoisissa opinnoissa järjestettäisiin lähtökohtaisesti työnhakukeskustelu ja kaksi täydentävää työnhakukeskustelua kuukautta ennen jakson tai opintojen päättymistä. Jatkokolkuihin on tärkeää panostaa, ja niissä on vielä kehitettävää. Kolme tapaamista TE-toimistossa jakson loppuvaiheessa kuulostaa kuitenkin paljolta. Jos asiakas on työpajalla palvelussa, jaksoon kuuluu aina yksilöllinen tuki, ohjaus ja jatkokolkujen suunnittelu. Työnhakukeskusteluja tulisi toteuttaa yhteistyössä palvelua tarjoavan organisaation kanssa. Tulisi luottaa siihen, että aktiivitoimenpiteessä olevan työnhakijan kanssa työskentelevillä ohjauksen ja valmennuksen ammattilaisilla on jatko-ohjauksen kannalta olennaista tietoa hänen työ- ja toimintakyvystään, ammatillisista suunnitelmistaan ja edellytyksistään sekä osaamista käsitellä näitä asioita työnhakijan kanssa käytävissä keskusteluissa.

Tarvitaan myös poluttavia palveluita, kuten työhönvalmennusta ja edelleensijoittamista kunnan tai kolmannen sektorin toimenpiteestä avoimille työmarkkinoille. Lisäksi tulee huomioida, ettei etenkään ilman ammatillista tutkintoa olevien nuorten tavoite yleensä työmarkkinoilla, vaan koulutuksessa, ja myös sinne tulee tukea valmennuksen avulla. Tämä tulisi olla kirjattuna työllistymissuunnitelmaan, ei vain avoimille markkinoille työllistyminen.

Lisäksi aktivointisuunnitelmien sisällön olisi mahdollistettava osallistuminen myös sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät ole julkisia työvoimapalveluja, kuntouttavaa työtoimintaa tai sosiaali-, terveys-, kuntoutus- tai koulutuspalveluja, mutta jotka työnhakijan arvion mukaan voisivat parantaa hänen osaamistaan, hyvinvointiaan, ja tätä kautta hänen työllistymismahdollisuuksiaan. Näitä voivat olla erilaiset projektit opintojen tai taiteen parissa tai jaksot esimerkiksi järjestö- ja vapaaehtoistoiminnassa. Etenkin työttömien työnhakijoiden oikeutta omaehtoiseen opiskeluun tulisi parantaa lain voimin.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tulee panostaa ohjauksellisuuteen, yksilölliseen tukeen ja luottamuksen vahvistamiseen. Kuntakokeilujen omavalmentajista on hyviä kokemuksia. Toimintatapaa tulee laajentaa ja vahvistaa. Olennaista on kokonaisvaltainen tilanteen kartoitus ja ohjauksellinen työote.

Palvelutarpeita on usein haasteellista selvittää digitaalisesti tai edes TE-toimistossa. Asiakkaan ei aina ole aina helppo sanallistaa palvelutarpeitaan. Esityksessä todetaan, että tarvittaessa työnhakija ohjattaisiin työkyvyn arviointiin, ja työ- ja toimintakykyä voitaisiin myös tarvittaessa arvioida yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien kanssa. Tämä on olennaista. Tällä hetkellä työnhakijoita ohjautuu palveluihin, jotka eivät vastaa tarpeeksi osuvasti heidän tarpeisiinsa. Tarvitaan monialaisia ja toiminnallisia työ- ja toimintakyvyn sekä kuntoutustarpeiden arviointeja, joita voidaan toteuttaa välityömarkkinoilla, yhdistyksissä, säätiöissä ja työpajoilla. Ne tukevat oikea-aikaista palveluohjausta ja vahvistavat palveluiden vaikuttavuutta. Työ- ja toimintakyvyn arviointeihin tulee varata riittävät resurssit.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien palveluprosessista?

Ei lausuttavaa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien palveluprosessista?

Ei lausuttavaa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

Esityksen mukaan muistutuksen tarkoituksena olisi varmistua siitä, että työnhakija tietää, kuinka hänen tulee toimia työhaussa ja mitä työttömyysetuuden saaminen häneltä edellyttää. Parhaimmassa tilanteessa tämä olisi selvää jo alkuhaastattelun jälkeen. Malli on kuitenkin monimutkainen, joten muistutus saattaa olla tarpeen, ettei etuuksiin tule katkoksia. Muistutus on karensseja kohtuullisempi ja niitä parempi vaihtoehto. Muistutus myös vähentää TE-henkilöstön hallinnollista työtä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuudesta?

Työnhakuvelvollisuutta perustellaan työnhakijoiden yhdenvertaisuuden vahvistamisella ja työttömyysetuuden vastikkeellisuuden ja omatoimisen työnhaun selkiyttämällä. Työnhakijoiden katsotaan olevan tällä hetkellä eri asemassa, sillä kaikille ei tehdä työtarjouksia eikä kaikille ole laadittu työllistymissuunnitelmaa, jossa olisi sovittu omatoimisesta työnhausta. Voi kuitenkin kyseenalaistaa, onko tarkoituksenmukaista vahvistaa kaikkien työnhakijoiden vastikkeellisuutta ja lisätä velvoitteita.

Päinvastoin kuin hallitus esittää, työnhakuvelvollisuus sisältää elementtejä, jotka pikemminkin kärjistävät yhteiskunnallista epätasa-arvoa. Joustamattomat järjestelmälähtöiset vaatimukset työvoimapolitiisesta aktiivisuudesta yhdistettynä monien työnhakijoiden haastaviin yksilöllisiin elämäntilanteisiin ja puutteellisiin kykyihin toimia edellytetyllä tavalla esimerkiksi verkkopalvelussa pitävät sisällään huomattavan institutionaalisen poiskäännynnän riskin. Tällaisissa olosuhteissa kasvaa mahdollisuus, että esimerkiksi osa työelämään vielä juurtumattomista nuorista ei ilmoittaudu

lainkaan työttömäksi. Sen sijaan moni saattaa jättäytyä joko perustoimeentulotuen tai läheisten antamien taloudellisten avustusten varaan – tai etsiä toimeentulomahdollisuuksia esimerkiksi harmaan talouden piiristä (ks. van den Berg ym. 2017).

Velvoittavuuden varaan laskeva aktivointijärjestelmä ei siis kannusta kaikkia samalla tavalla, vaan sen vaikutukset kohdentuvat epätasaisesti. Siten se lisää erilaisista taustoista tulevien välisiä eroja ja heikentää yhteiskunnallista tasa-arvoa. Tietyissä ryhmissä aktivointipolitiikalla on sekä työllisyydelle että hyvinvoinnille enemmän kielteisiä kuin suotuisia seurauksia (van den Berg ym. 2014, 2017). On syytä uskoa, että myös nyt aktivointipoliittiset mekanismit toimisivat toivotulla tavalla lähinnä niiden työnhakijoiden kohdalla, joilla on muutenkin parhaat edellytykset kiinnittyä työmarkkinoille tai koulutukseen, mutta syrjäyttäisivät aiempaa heikompiin asemiin jo lähtökohtaisesti huonommin pärjääviä. Hallituksen esitys ei anna syytä uskoa, etteikö tämä riski joiltain osin myös realisoituisi juuri kaikista haavoittuvimmista asemista olevien nuorten kohdalla.

Velvoittavat työtarjoukset ja sanktiouhat vaikuttavat myös uusien työsuhteiden laatuun haitallisesti eivätkä tue osaamisen kehittämistä pitkäjänteisesti. Sanktioiden ja velvoittavuuden on todettu johtaneen huonompitasoiseen työllistymiseen kuin muuten olisi tapahtunut (Arni ym. 2013; van den Berg & Vikström 2014; van den Berg & Uhlendorff & Wolff 2017; Gerards & Welters 2021). Velvollisuudesta vastaanotetut työpaikat ovat myös vastanneet huonommin työnhakijan ammatillista osaamista, koulutustaustaa ja omia urasuunnitelmia. Tätä ei kuitenkaan huomioida hallituksen esityksessä. Kaavailtu seuraamus- ja monitorointijärjestelmä kasvattaa todennäköisyyttä, että etuuskien menettämisen uhan alla solmittavan työsuhteen kesto jää lyhyemmäksi ja palkkataso alhaisemmaksi kuin ilman sanktiouhkaa olisi tapahtunut.

Esityksen mukaan työnhakijan tulee ilmoittaa työnhakuvelvollisuuden täyttämisestä verkkopalvelussa. TE-toimisto seuraisi työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen yhteydessä työnhakijan työnhakua työnvälityksen näkökulmasta ja tarvittaessa neuvoisi työnhakijaa tarkoituksenmukaisten työmahdollisuuksien hakemisessa. Työnhakua selvittäisiin työttömyysturva-asiana, jos on epäilystä, että työnhakija hakee tarkoituksella työmahdollisuuksia, joihin hänellä ei ole mahdollisuutta työllistyä, tai muulla tavalla laiminlyö työnhakuvelvollisuuttaan. Näin ollen työnhakuvelvollisuuden seuraaminen vahvistaa työnhakukeskustelujen sanktioivaa henkeä ohjauksellisuuden kustannuksella. TE-asiantuntijoiden resurssit eivät kohdistu siihen, mihin niiden pitäisi.

Työnhakuvelvoite ei vastaa työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaan eikä se vahvista ammattitaitoa tai työelämävalmiuksia. Voidaan uskoa, että sen täyttämisestä tulee mekaanista suorittamista, jotta voidaan varmistaa, ettei työttömyysetuus varmasti katkea. Voi kuitenkin kysyä, missä määrin tämä tukee aidosti työllistymistä, ainakaan heikossa työmarkkina-asemassa olevilla, monialaisia palveluita tarvitsevilla tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevilla. Olennaista on panostaa ohjaukselliseen palveluun, monialaisiin työ- ja toimintakyvyn arviointeihin sekä tarvelähtöisiin valmennus-, kuntoutus- ja työllistämispalveluihin.

Olennaista on varmistaa, että työnhakijan työ- ja toimintakyky riittävät, työnhakutaidot ovat kunnossa ja osaaminen on ajantasaista. Monet nuoret ja pitkäaikaistyöttömät tarvitsevat niitä vahvistavia palveluita.

Työnhakuvelvollisuus ei huomioi myöskään alueellisia näkökulmia. Pienillä paikkakunnilla kaukana kasvukeskuksista ei ole tasavertaisia mahdollisuuksia hakea töitä. Palkkatyön löytäminen etenkin haja-asutusalueilla ja ikääntyneiden tai osatyökykyisten työttömien kohdalla on haasteellista. Tästä näkökulmasta malli lisää työttömien alueellista eriarvoisuutta. Työnantajien tarpeet ja työhakijoiden osaaminen eivät myöskään aina kohtaa. Eräs työpajatoimija: ”Ja kyllä niitä töitä haettaisiin, jos niitä olisi.”

Esityksessä katsotaan, että niiden työttömien työnhakijoiden osalta, jotka jo nyt hakevat työtä aktiivisesti, muutokset tarkoittaisivat velvoitteiden kevenemistä, sillä TE-toimiston tai kunnan tarjoaman työn hakeminen ei enää pääsääntöisesti olisi työtöntä velvoittavaa. Velvoitteet eivät kuitenkaan kevene. Työtarjouksia lähetetään vain osalle eikä kovin aktiivisesti. Työnhakijat hakevat omatoimisesti töitä, mutta siitä ei tarvitse raportoida. Vastikkeellisuus vahvistuu kaikilla.

Työnhakuvelvoitteen lisäksi TE-toimisto ja kunnat voivat tehdä velvoittavia työtarjouksia. Esityksen mukaan työtarjouksessa tarkoitetun työn hakeminen velvoittaisi työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Työtarjous ei olisi työnhakijaa velvoittava, jos hän olisi jo hakenut neljää muuta työmahdollisuutta kyseisellä työnhakuvelvollisuuden tarkastelujaksolla. Malli on sekava ja tulee aiheuttamaan työnhakijoissa hämmennystä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien työnhakuvelvollisuudesta?

Esityksessä todetaan, että jos osa-aikaista työtä tekevillä ei olisi työnhakuvelvollisuutta, työttömyysetuuden saaminen ei enää olisi vastikkeellista. Voi kuitenkin kysyä, tuleeko sen olla vastikkeellista osa-aikatyötä tekevien kohdalla? Suomessa tehdään selvästi vähemmän osa-aikatyötä kuin muissa Pohjoismaissa. Vaikka osa-aikatyötä tekevistä haluaisi kokoaikatyöhön, monille osa-aikatyö soveltuu. Työnhakuvelvollisuus on erityisen ongelmallinen osatyökykyisten kohdalla. Monelle osatyökykyiselle osa-aikatyö sopii kokoaikatyötä paremmin, ja toisaalta nykyistä useampi osatyökykyinen voisi hyötyä osa-aikatyöstä. Tämä edistäisi työelämään osallistumista ja osallisuutta.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuudesta?

Esityksen mukaan yli kuukauden kestävässä työvoimakoulutuksessa olevalle tai vastaavan ajan työttömyysetuudella tuettuna opiskelevalle tehtäisiin nykyistä vastaavia työtarjouksia. Työnhakijan

tulisi hakea kolmea hänelle osoitettua työpaikkaa kolmen kuukauden aikana, jotta hän täyttäisi työnhakuvelvollisuutensa.

Esityksessä todetaan, että työttömyysetuutta ei ole tarkoitettu päätoimisen opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamisessa ensisijaiseksi etuudeksi. Voi kuitenkin kysyä, eikö koulutuksessa tulisi keskittyä osaamisen kerryttämiseen ja opiskeluun, ja vasta sen loppuvaiheessa tätä osaamista vastaavaan työnhakuun.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisestä?

Esityksen mukaan määrällinen työnhakuvelvoite jätettäisiin asettamatta työnhakijoille, joiden työttömyys on pitkittynyt ja joilla on tarvetta sosiaali-, terveystyö- ja kuntoutuspalveluille. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilön tilanne on tosiasiallisesti sellainen, ettei työmarkkinoille suuntautuminen ole ajankohtaista. Nämä työnhakijat ohjattaisiin työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen monialaiseen yhteispalveluun. Pelkästään se, että työnhakijalla on jokin lääketieteellisesti todettu sairaus tai vamma, ei johtaisi siihen, että työnhakuvelvollisuutta ei asetettaisi. Työnhakuvelvollisuus voitaisiin jättää asettamatta työnhakijan työkyvyttömyyden perusteella. Esityksen mukaan työnhakuvelvollisuus jätettäisiin asettamatta noin 10 prosentille muista kuin työssä olevista työnhakijoista. Myös työnhakuvelvollisuuden määrällistä alentamista pidetään poikkeuksellisena. Työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa säädettäisiin tarkemmin siitä, kuinka hakuvelvollisuuden määrää arvioidaan.

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisen ehdot ovat hyvin tiukat. Tässä tarvittaisiin tarveharkinnan mahdollisuutta ja yksilöllisten tilanteiden kokonaisvaltaisempaa huomiointia. Toisaalta tämä voisi heikentää yhdenvertaisuutta. On kuitenkin paljon työnhakijoita, joilla on monialaisten palveluiden tarvetta eikä työllistyminen ole heillä ensisijaista, vaan esimerkiksi arjenhallinnan, sosiaalisten taitojen ja työelämävalmiuksien vahvistaminen. Heidän elämänhallintansa tai työ- ja toimintakykynsä ei välttämättä ole sillä tasolla, että työllistyminen on tarkoituksenmukaista, mutta kyse ei ole varsinaisesta työkyvyttömyydestä. Kaikkia heitä ei myöskään ole mahdollista ohjata TYPiin. Työnhakuvelvollisuutta tarkoituksenmukaisempia olisivat kokonaisvaltaiset valmennus- ja kuntoutuspalvelut esimerkiksi välityömarkkinoilla sekä niihin liitettävät avoimille markkinoille poluttavat palvelut.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

Ei lausuttavaa.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Korvauksettoman määräajan lyhentäminen on tarkoituksenmukaista

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Korvauksettoman määräajan lyhentäminen on tarkoituksenmukaista ja määräajat tulisi kaikissa tilanteissa pitää mahdollisimman lyhyinä, selkeinä ja yhdenmukaisina.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

Työttömyysturvaseuraamuksien porrastaminen ja karensien kohtuullistaminen on tarkoituksenmukaista. On kuitenkin huomattava, että vaikka karensseja kohtuullistetaan, kokonaisuudessaan malli vahvistaa vastikkeellisuutta ja velvoittavuutta. Työnhakuvelvoite ja velvoittavat työtarjoukset lisäävät sanktioita ja tiukentavat etuuden saamisen edellytyksiä. Myös esityksessä todetaan, että niiden työnhakijoiden kohdalla, jotka laiminlöisivät toistuvasti työllistymissuunnitelman toteuttamisen, seuraamukset ankaroituisivat nopeasti.

Karenssit aiheuttavat niiden pituudesta riippumatta huomattavia käytännön elämän ongelmia ja yksilöllisiä riskitilanteita. Etuuskatkokset johtavat myös edestakaiseen liikkeeseen työttömyys- ja sosiaaliturvan välillä, mitä tuskin voi pitää järjestelmänäkökulmastakaan katsottuna tarkoituksenmukaisena.

On huomattava, että tiukka työttömyysturvalainsäädäntö ja karenssikäytäntö on jo nyt ajanut merkittävän osan nuorista pitkäaikaiselle toimeentulotuelle. On mahdollista, että mallin myötä toimeentulotuen käyttö tulee yleistymään myös muiden kohdalla.

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

Esityksessä ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 2.5.2022. Voimaantuloa tulisi siirtää vuoden 2023 loppuun. Tällöin kuntakokeilut ovat myös päättyneet. Lisäksi esitetään, että TE-toimistot ja kunnat toteuttaisivat työnhakijan palveluprosessia jo alkuvuonna 2022 nykyisen lainsäädännön pohjalta siten, että kaikille työnhakijoille on toteutettu määräaikaishaastattelut ja että kaikilla työttömillä olisi ajantasainen työllistymissuunnitelma. Muutokset ja uusi pohjoismainen työvoimapalvelumalli edellyttävät mittavia rekrytointeja ja laaja-alaista henkilöstön koulutusta. Tälle on varattava aikaa.

Työllisyyden kuntakokeilut ovat vasta päässeet kunnolla käynnistymään ja rakenteiden uudistuminen haastaa henkilöstöä. TE-toimistojen henkilöstötilanne on jo ennen koronaepidemiaa ollut kireä ja asiantuntijoilla on haasteita saada määräaikaishaastattelut toteutettua ja työllistymissuunnitelmat laadittua. Ennen henkilöstöä lisääviä rekrytointeja haastattelujen ja suunnitelmien merkittävä lisäys ei vaikuta kohtuulliselta. Säännösten soveltamisen porrastaminen on tarkoituksenmukaista.

On hyvä, että hallitus seuraa muutosten toteutumista ja kiinnittää erityistä huomiota tehostuvan palvelutarpeen arvioinnin ja palveluohjauksen aiheuttamaan palveluiden kysynnän kasvuun. Esityksessä todetaankin tarkoituksenmukaisesti, että työllisyyden hoitoon osoitettavia määrärahoja saatetaan joutua kohdentamaan uudelleen. Kyse on myös todennäköisesti määrärahojen kasvattamisen tarpeesta. Koronapandemia on lisännyt pitkäaikaistyöttömyyttä ja heikentänyt etenkin haavoittuvassa asemassa olevien tilannetta. Tarpeet ja palveluiden kysyntä kasvatat, ja niihin tulee vastata tarvelähtöisillä palveluilla.

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämijärjestyksestä?

Esityksen mukaan työnhakijan palveluprosessia sovellettaisiin myös kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa. Esityksen mukaan muutokset eivät ole ristiriidassa kokeilun tavoitteiden kanssa, vaan tukevat niitä.

On huomattava, että jatkossa TE-palvelut ollaan pääsääntöisesti siirtämässä kuntien järjestämisvastuulle. Tästä näkökulmasta muutosten on tarkoituksenmukaista kohdentua myös kuntakokeilukuntiin. Uudistusten tahti on kuitenkin nopea ja herättää huolta henkilöstöressurssien riittävydestä ja henkilöstön työtaakasta.

Muuta lausuttavaa?

Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry (Into) huomauttaa, että lausuntopyyntö oli kohdennettu hyvin suppealle joukolle. Kolmatta sektoria tai välityömarkkinatoimijoita ei ole huomioitu, vaikka malli vaikuttaa merkittävästi paitsi niiden toimintaan ennen kaikkea niiden kohderyhmien arkeen. (Ko. kohdejoukosta lausuntopyyntö oli lähetetty vain Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry:lle (nyk. Työttömien Keskusjärjestö ry).) Lisäksi lausuntoaika ajoittuu kesälomiin ja lyhentää todellista lausumisaikaa.

Into on kerännyt jäseniltään näkemyksiä ja huomionnut etsivästä nuorisotyöstä ja työpajoilta saadut kommentit lausunnossa. Into tarkastelee mallia erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa ja haavoittuvassa asemassa olevien näkökulmasta.

Tuure Herttaliisa

Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry