



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Ns. pohjoismainen työnhakumalli/Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 26.10.2021

Hallituksen esitys työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021, ns. pohjoismainen työnhakumalli) edustaa merkittävää muutosta nykyiseen työnhakuprosessiin. Mallin keskeisiä elementtejä ovat työnhaun alun intensiivinen tuki, uudistettu työnhaun velvoitejärjestelmä, sekä sanktioiden eli velvoitteiden rikkomuksista syntyvien seuraamusten uudistaminen.

- 1) Työnhakumallilla on tutkimusnäytön mukaan edellytykset vahvistaa työllisyyttä kustannustehokkaalla tavalla. Onnistuminen kuitenkin edellyttää huomion siirtämistä toimeenpanossa onnistumiseen.
- 2) Toimeenpanon osalta on olennaista pystyä saavuttamaan työnhakumallin henki, jossa keskeistä on jokaisella työnhakijalla oleva ajantasainen, henkilökohtainen suunnitelma joka sisältää työnhakuvelvoitteen tai muita toimenpiteitä työkyvyn tai osaamisen vahvistamiseksi, ja tämän suunnitelman toteutumista tuetaan ja seurataan aktiivisesti.
- 3) Työnhakumalli jättää ratkaisematta keskeisiä haasteita, jotka liittyvät osa-aikatyön sekä osaamisen vahvistamisen ja työnhaun yhteensovittamiseen. Näitä haasteita tulisi tulevaisuudessa pyrkiä ratkaisemaan erillisinä kokonaisuuksina, jotka huomioivat myös työttömyysturvalain lähtökohdat.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan työnhakumalli vahvistaa työllisyyttä n. 9 500 työllisellä. Vastaavasti menoja syntyy valtiolle noin 70 miljoonaa euroa vuodessa henkilöstön lisäämisestä sekä noin 33,4 miljoonaa euroa työttömyysturvamenojen lisääntymisestä. Vastaavasti asumistuki- ja toimeentulotukimenot vähenevät 9,7 miljoonaa euroa niin ikään vuositasona. Toisaalta työllisyyden vahvistumisen arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 230 miljoonalla eurolla vuodessa.

Mallin vaikuttavuuteen liittyvä tutkimusevidenssi

Pohjoismaisen tutkimuksen mukaan (ks. Maibom ym. 2017¹, Cheung ym. 2019²) työnhaun varhaisen vaiheen tehostettu tuki kontekstissa, johon liittyy selkeä työnhakuvelvoite, lyhentää työttömyysjaksojen kestoa. Vaikutuksen on tutkimuksessa havaittu olevan niin voimakas, että tukiresurssien vahvistaminen työnhaun alkuvaiheessa on syrjäyttämisaikutukset huomioiden julkista taloutta vahvistavaa. Myös kotimainen professori Jäntin johtama tutkijatyöryhmä ehdotti raportissaan (Busk ym. 2021³) työnhaun tuen tehostamista. Sikäli kun työnhaun alkuvaiheen tuen tehostamisesta on vahvaa evidenssiä, myöhemmän vaiheen

¹ Maibom, Jonas – Rosholm, Michael – Svarer, Michael (2017): Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation. The Scandinavian Journal of Economics. Volume 119, Issue 3, July 2017, Pages 541-570; <https://doi.org/10.1111/sjoe.12180>.

² Cheung, Maria ym. (2019): Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms. IFAU Working Paper 2019:25; <https://www.ifau.se/en/Press/Abstracts/does-job-search-assistance-reduce-unemployment-experimental-evidence-on-displacement-effects-and-mechanisms/>.

³ Busk, H., ym. (2021): Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163207>

kokonaisvaikutuksia koskeva tutkimusnäyttö on heikompaa (ks. esim. Crepon ym. 2018⁴). Määrällisten velvoitteiden asettamisen on myös havaittu tehostavan työnhakua, erityisesti sellaisten työnhakijoiden osalta joiden hakuaktiivisuus muutoin on heikompi (ks. Arni ym. 2019⁵). Vastaavasti porrastetusta sanktiomallista, yhdistettynä tehokkaampaan työnhakuaktiivisuuden valvontaan, on hyviä kokemuksia Ruotsista (Lombardi 2019⁶).

Kokonaisuudessaan pohjoismaisen työnhakumallin ratkaisut noudattavat tutkimusnäyttöön perustuvaa ymmärrystä siitä, millaiset toimenpiteet ovat vaikuttavia työnhaun tukena. On kuitenkin huomioitava, että ehdotus sisältää elementtejä, kuten työstä irtisanoutumisen karenssin huomattava lyhentäminen, jotka eivät todennäköisesti vahvista työllisyyttä ja joista seuraa kustannuksia julkiselle taloudelle. Samoin nykymuotoisesti työnhakijaa velvoittavista työtarjouksista luopuminen on muutos, joka todennäköisesti heikentää mallin työllisyysvaikutuksia.

Toimeenpanossa onnistumiseen kiinnitettävä huomiota

Uudella työnhakumallin kokonaisuudella on edellytykset menestyä ja vahvistaa työllisyyttä Suomessa. Mallin vaikuttavuus riippuu kuitenkin olennaisesti myös toimeenpanossa onnistumisesta. Toimeenpanon kannalta keskeistä on palveluketjun toimivuus eli mm. alkuvaiheen intensiivijakson tuessa onnistuminen ja työnhakuvelvoitteen sekä sanktioiden tarkoituksenmukainen soveltaminen.

Toimeenpanon riskit liittyvätkin keskeisiltä osin esimerkiksi työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämiseen (ehdotus laiksi julkisista työvoima- ja yrityspalveluista luvun 3. 3§ sekä 7§). Työnhakuvelvoitteen asettamisen osalta on syytä kiinnittää huomiota kahteen seikkaan: ensinnäkin, velvoitteen tasoon ja toisekseen ammattitaitosuoja koskevaan perustelutekstiin. On syytä huomata, että lähtökohtaisesta neljän hakutoimen määrää on syytä alentaa työnhakuvelvoitetta tapauksissa, joissa henkilöön liittyvät mm. osaamisessa tai työkyvyssä ilmenevät puutteet yhdessä työmarkkinatilanteen kanssa aiheuttavat sen, ettei neljä hakua ole realistinen tavoite. Tällöinkin perusteluteksti asettaa TE-palveluille velvoitteen pyrkiä samalla parantamaan työllistymismahdollisuuksia eli etsiä keinoja, joilla osaamisessa tms. liittyvät haasteet voitaisiin ratkaista.

Toiseksi, on syytä kiinnittää huomiota ammattitaitosuoja koskevaan osaan perustelutekstistä. Ammattitaitosuoja ei muutu nykyisestään, mutta määrällisen työnhakuvelvoitteen osalta on huomioitava, että ammattitaitosuojan päätyttyä työnhaun tulisi olla lähtökohtaisesti laajaa ja kohdistua kaikkiin sopiviin työmahdollisuuksiin huolimatta aiemmasta työkokemuksesta ja koulutuksesta. Osiolla on merkitystä ammatillisen liikkuvuuden edistämisen näkökulmasta.

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen on rajattu tilanteisiin, jossa työnhakijan tilanne on niin heikko, ettei hän kykene työnhakuun työkykyyn liittyvien haasteiden johdosta. Keskeistä ei tässä kohtaa ole niinkään havaita, missä tilanteissa työnhakuvelvoite jätetään asettamatta, vaan varmistua siitä, että pykälän perusteluiden mukainen työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman noudattaminen toteutuu

⁴ Crepon, Bruno ym. (2013): Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment. The Quarterly Journal of Economics, Volume 128, Issue 2, May 2013, Pages 531–580; <https://doi.org/10.1093/qje/qjt001>.

⁵ Arni, Patrick – Schiprowski, Amelie (2018): Job Search Requirements, Effort Provision and Labor Market Outcomes. IZA Discussion Paper Series No. 11765, August 2018; <http://ftp.iza.org/dp11765.pdf>.

⁶ Lombardi, Stefano (2019): Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions: evidence from two reforms. IFAU Working Paper 2019:22; <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2019/wp-2019-22-threat-effects-of-monitoring-and-unemployment-insurance-sanctions-evidence-from-two-reforms.pdf>.

esimerkiksi kuntoutukseen hakemisen perusteella. Muotoilun on tarkoitus johtaa tilanteeseen, jossa työnhakija saa jokaisessa tilanteessa sellaista palvelua, joka edistää hänen paluutaan työmarkkinoille tarkoituksenmukaisella tavalla.

Työnhakuvelvoitteeseen, sen alentamiseen, sekä asettamatta jättämiseen liittyvät pykälät muodostavat kokonaisuuden, jonka on tarkoitus vahvistaa sekä työkykyä että ammatillista liikkuvuutta ja helpottaa työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia monesta näkökulmasta. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että lakia käytännössä sovelletaan tavalla, joka tukee tavoitetta, jossa kullekin työnhakijalle löydetään ne reitit, jotka mahdollistavat onnistuneen, täysipainoisen työhaun. Toimeenpanon haastetta ei tule väheksyä, sillä aiempi tutkimus osoittaa, että TE-palveluissa on esimerkiksi katsottu, että *"Sen sijaan esimerkiksi työssä olevia (ml. osa-aikatyössä), pitkäaikaissairaita, ns. eläkeputkessa olevia ja henkilöitä, joilla on jo olemassa tiedossa oleva ratkaisu, ei samassa määrin haastatella."* (Valtakari ym. 2019⁷), joka kielii merkittävistä haasteista jo nykyisen prosessin toimeenpanossa.

Työnhakumallin yhteydessä ratkaisematta jääneitä seikkoja

Pohjoismainen työnhakumalli jättää kuitenkin eräitä nykyjärjestelmän keskeisiä haasteita ratkaisematta. Näihin seikkoihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota tulevaisuudessa. Ensimmäinen näistä on osa-aikatyötä tekevien työnhakuvelvoite ja toinen omaehtoisesti opiskelevien työnhakuvelvoite.

Työttömyysturvalain (2002/1290) mukaisena etuudensaajan velvollisuutena (1. luku 3§) on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, ym. Työttömyysturvalaki käsittelee tältä osin kaikkia työttömyysetuuden saajia. Tämä muodostaa ristiriidan lakiehdotuksen (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 3§) työttömän henkilön määritelmän kanssa. Työttömäksi henkilöksi ei katsota sellaista henkilöä, jonka säännöllinen viikoittainen työskentelyaikansa on esimerkiksi vähintään neljä tuntia viikossa. Lakiehdotuksen (ehdotus laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2 luvun 6§) mukaan osa-aikatyössä olevan tulee hakea yhtä työmahdollisuutta *kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana*. Huomioiden, että osa-aikatyössä olevaksi tulee lasketuksi neljän tunnin säännöllisellä työllä viikossa, tämä määritelmä on ongelmallinen työttömyysturvalain näkökulmasta. Tulevaisuudessa tämä eroavaisuus vaikeuttaa työttömyysturvalain kehittämistä esimerkiksi sovittelun kannalta. Työttömyysturvalain ja sen sovittelun sekä lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista velvoitteiden muodostama kokonaisuus tulisi jatkossa tarkastella ja ratkaista yhteneväisemmällä tavalla.

Mainittu ehdotus (ehdotus laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 2 luvun 6§) sisältää myös momentin, jonka mukaan omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna opiskelevan työnhakijan tulee hakea kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana kolmea työnhakumahdollisuutta, eli käytännössä yhtä hakumahdollisuutta kuukaudessa. Omaehtoista opiskelua työttömyysturvalla on perusteltu sillä, että osaamisen vahvistamista työhaun ohessa ei tulisi estää, mikäli se ei häiritse työhaun etenemistä. Omaehtoisten opintojen aikainen alennettu työnhakuvelvollisuus, heikentäisi työnhakuaktiivisuutta huomattavasti. Ratkaisu tekee muodolliseksi nykykäytännön, ja tuo omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella lähemmäs opintotukea. Tulevaisuudessa omaehtoista opiskelua tulisi kehittää huomioiden ajatus työhaun ensisijaisuudesta ja etuuden rooli suhteessa muihin opintoetuuksiin. Omaehtoisen opiskelun muuttaminen enemmän opintotukea muistuttavaksi sisältää julkiseen talouteen liittyvän riskin, että opintotuella opiskelu korvautuu nykyistä suuremmissa määrin työttömyysetuudella opiskelulla.

⁷ Valtakari (2019): Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161431>