



28.2.2019

TEM/2251/03.01.01/2018 1/14
TEM091:00/2018

OMATOIMISEN TYÖNHAUN MALLIA VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN MUISTIO

Omatoimisen työnhaun mallissa työnhakijan työttömyysturvaoikeuden jatkuminen edellyttäisi, että työnhakija hakee tarkastelujakson kuluessa tiettyä määrää työmahdollisuuksia. Hallitus teki 25.10.2018 esityksen, jonka mukaan omaehtoisen työnhaun mallin valmistelua jatketaan kolmikantaisesti. Hallituksen esityksestä on kerrottu verkko-osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallituksen-esitys-palkansaaajarjestoille-yhteiskuntarauhan-palauttamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti valmistelua varten työryhmän.

Työryhmässä käyty keskustelu osoitti, ettei siitä ole saavutettavissa yksimielisyyttä, millainen omatoimisen työnhaun mallin tulisi olla. Yksimielisyyden puuttuessa työryhmä katsoo, ettei se voi tehdä esitystä omatoimisen työnhaun mallista.

Työryhmän määräaika huomioon ottaen on alusta alkaen ollut selvää, että päätöksenteko omatoimisen työnhaun mallia koskevan hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle tulee jäämään kevään 2019 eduskuntavaalien jälkeiselle hallitukselle. Työryhmän asettaminen oli alkuaan kuitenkin perusteltua, koska työryhmän yksimielinen esitys olisi tarjonnut tulevalle hallitukselle pohjan viedä asiaa eteenpäin.

Tässä muistiossa esitetään työryhmässä käsitellyjä seikkoja, joiden työryhmä toivoo tukevan seuraavan hallituksen työtä sen kehittäessä työttömyysturvajärjestelmää.

Työryhmä jättää kunnioittaen muistionsa työ- ja elinkeinoministeriölle.

SISÄLLYS

1 TARVE OMATOIMISEN TYÖNHAUN MALLIN KÄYTTÖÖNOTOLLE	3
2 KANSAINVÄLISTÄ TUTKIMUSTIETOA TYÖNHAKUVELVOLLISUUDEN JA TYÖTTÖMYYSTURVASEURAAMUSTEN VAIKUTUKSISTA	4
3 TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO	6
4 OMATOIMISEN TYÖNHAUN MALLI	7
5 TYÖRYHMÄN KANNANOTTO JA ARVIO OMATOIMISEN TYÖNHAUN MALLISTA	9
Suhde työttömyysturvan ns. aktiivimalliin	10
Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden yhteys omatoimisen työnhaun malliin	10
Määrällinen työnhakuvelvoite ja sen asettaminen	11
Työnhakijaa velvoittavista työtarjouksista luopuminen	12
Korvauksettomat määräajat ja niiden porrastaminen	13

1 TARVE OMATOIMISEN TYÖNHAUN MALLIN KÄYTTÖNOTOLLE

Omatoimisen työnhaun mallin tarkoituksena on varmistaa työttömyysetuuden vastikkeellisuuden ja työvoiman tarjonnan toteutuminen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen toteutuessa. Malli voitaisiin toteuttaa myös tilanteessa, jossa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden toimeenpano säilyy työ- ja elinkeinotoimistoilla.

Nykyiset työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavat työtarjoukset eivät kohdistu työnhakijoihin tasapuolisesti. Työtarjouksia ei myöskään tehdä määrällisesti riittävästi ja ammatillisen liikkuvuuden kannalta riittävän laajalaisesti, jotta työtarjoukset vastaisivat työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin.

Eduskunta ja hallitukset ovat jo usean vaalikauden ajan pitäneet tärkeänä, että työnhakijaan luotetaan. Omatoimisen työnhaun mallissa työnhakija valitsisi lähtökohtaisesti itse, mitä työmahdollisuuksia hän hakee tarkastelujakson kuluessa. Yksilötasolla malli tarkoittaisi myös nykyistä kohtuullisempia työttömyysturvaseuraamuksia. Järjestelmätasolla työttömyysetuuden menettämisen uhka kohdistuisi työnhakijoihin nykyistä laajemmin ja tasaisemmin.

Työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoitaviin työtarjouksiin perustuva työttömyysetuuden vastikkeellisuus ei kohdistu tasaisesti kaikkiin työnhakijoihin. Tämä voi korostua, jos julkinen työnvälitys siirtyy vuonna 2021 itsehallinnollisten maakuntien hoidettavaksi.

Owal Group Oy:n vuonna 2016 tekemän työ- ja elinkeinotoimistojen työtarjous- ja työttömyysturvaprosessia koskevan tutkimuksen¹ mukaan työtarjouksia tehdään paljon samoille henkilöille. Myös aiemmissa selvityksissä² on kiinnitetty huomiota siihen, että esimerkiksi aikavälillä 2012 – 1-4/2014 78 prosentille työ- ja elinkeinotoimiston henkilöasiakkaista ei tehty lainkaan työtarjouksia.

Ensin mainittu selvitys sisälsi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä ilmeneviin tietoihin perustuvan otoksen tehdyistä työtarjouksista ja näiden työtarjousten kohdentumisesta työnhakijoille. Aineiston perusteella työtarjouksia saaneille työnhakijoille oli tehty keskimäärin kaksi tarjousta. Otoksen aineistossa 54 prosentille työnhakijoista oli tehty yksi työtarjous ja viidennekselle kaksi työtarjousta. Enimmillään yhdelle henkilölle oli kahden vuoden aikana tehty 80 työtarjousta.

Työnhakujen määrää tulisi kasvattaa myös rekrytointiongelmien vähentämiseksi. Jos työtä ei ole tarjolla työnhakijan työssäkäyntialueella, työnhakijoita tulisi ohjata hakemaan työtä myös kauempaa. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, ettei työnhakijaa voida edellyttää työttömyysetuuden menettämisen uhalla esimerkiksi muuttamaan toiselle paikkakunnalle.

¹ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Työelämä 35/2016.

² Muun muassa Räisänen, Heikki, - Järvelä, Simo; Työtarjoustien käytön lisäys – vuoden 2014 politiikkamuutoksen arviointia, TEM-analyyseja 61/2014.

Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia seurataan työ- ja elinkeinoministeriössä ja TE-hallinnossa säännönmukaisesti. Rekrytointiongelmat ovat keskeinen este uusien työpaikkojen syntymiselle. Vuoden 2018 kolmen ensimmäisen neljänneksen aikana rekrytointiongelmiä koki peräti 42 prosenttia työnantajista. Valtaosa rekrytointiongelmistä ratkeaa, mutta 17 prosenttia työnantajista koki työvoimapulaa, eli ainakin osa haetuista työntekijöistä jäi saamatta.

Rekrytointiongelmat ovat olleet yleisimpiä informaatio- ja viestintäalalla, majoitus- ja ravitsemisalalla sekä rakennus- ja alalla. Harvinaisempia ongelmat ovat olleet julkisissa ja muissa palveluissa sekä kaupan alalla. Eri alojen rekrytointiongelmiä kokeminen on yhteydessä alan työvoiman kysynnän muutoksiin. Työvoiman saatavuus on vaikeutunut kaikkialla Suomessa.

Kohtaanto-ongelmien syyt voivat liittyä esimerkiksi työnhakijoiden osaamiseen ja koulutukseen sekä muihin henkilöön liittyviin ominaisuuksiin, asumisen järjestämiseen ja perhesuhteisiin. Syyt voivat liittyä myös työsuhteen ehtoihin, kuten palkkaan ja työaikaan. Korkean rakenteellisen työttömyyden, osaamisvaatimusten muuttumisen sekä työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyvien seikkojen takia voidaan olettaa, että ongelmat ovat merkittäviä myös 2020-luvulla.

Kohtaanto-ongelmien syyt ovat moninaiset, joten niiden ratkaiseminen vaatii useita eri keinoja. Kaikkia kohtaanto-ongelmia ei voida ratkaista esimerkiksi omatoimisen työnhaun mallin käyttöön ottamisella, mutta niihin voidaan vaikuttaa. Työnhakijaa tulisi työttömyysturvajärjestelmän keinoin tukea ja ohjata käyttämään osaamistaan eri ammateissa ja hankkimaan lisää tarvittavaa osaamista. Myös alueellisen liikkuvuuden merkitys on Suomen laajalle hajautuneessa aluerakenteessa ja rajoittuneen työvoiman tarjonnan oloissa tärkeää. Omatoimisen työnhaun malli tukisi laajaa työvoiman tarjontaa sekä ohjaisi työnhakijoita miettimään kolmen kuukauden ammattitaitosuojan päätyttyä myös muita kuin oman ydinosaamisen mukaisia työmahdollisuuksia silloin, kun ydinosaamisen mukaista työtä ei ole tarjolla.

2 KANSAINVÄLISTÄ TUTKIMUSTIETOA TYÖNHAKUVELVOLLISUUDEN JA TYÖTTÖ-MYYSTURVASEURAAMUSTEN VAIKUTUKSISTA

Talousteorian mukaan työttömyysetuuden ehtojen tiukentaminen alentaa työnhakijan niin sanottua kynnyspalkkaa eli palkkaa, jolla työnhakija on valmis vastaanottamaan työtä. Työnhakijan vaatimukset haettavan työn suhteen siis laskevat.³ Työttömyysetuusjärjestelmään tehtävien tiukennusten tai valvonnan lisäämisen tulisi johtaa työnhaun lisääntymiseen ja näin ollen työpaikkojen ja työnhakijoiden nopeampaan kohtaamiseen työmarkkinoilla. Antelias työttömyysetuusjärjestelmä voi johtaa liian matalaan omatoimisen työnhaun tasoon ja pit-

³ Lammers Marloes, Bloemen Hans ja Hochguertel Stefan 2013: Job search requirements for older unemployed: Transitions to employment, early retirement and disability benefits. *European Economic Review* 58 (2013) 31–57.

kittyneisiin työttömyysjaksoihin. Empiiriset tutkimukset tukevat tätä näkemystä.

Sveitsiläisellä aineistolla tehdyssä tutkimuksessa⁴ havaittiin, että työnhakuvelvoite lisäsi huomattavasti työttömien työhaun aktiivisuutta ja sitä kautta työllistymistä. Järjestelmä ei johtanut pelkästään sääntöjen noudattamisen takia tehtyjen hakemusten merkittävään kasvuun. Vaikutukset olivat positiivisia erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa. Vaikutukset näkyivät selkeimmin alemman koulutustason työnhakijoiden joukossa, kun taas korkeakoulutettujen osalta vaikutukset olivat pieniä.

Tutkimuksessa havaittiin myös, että jopa muut kuin työnhakijaa velvoittavat työnhakuvaatimukset vaikuttavat työttömien työnhakemiseen. Jos työnhakija ei muuten hakisi ollenkaan töitä, aktivoi määrällinen työnhakuvaatimus hakemaan edes minimimäärän verran. Toisaalta työnhakijoiden hakemusten määrän havaittiin lähentyvän hakuvaiheena olevaa määrää myös siinä tapauksessa, että työnhakijoiden normaali hakuaktiivisuus oli selvästi vaatimuksia korkeampi. Tällöin hakemusten määrän väheneminen johti hitaampaan työllistymiseen.

Työnhakuvelvoitteen tehokkuus on riippuvainen säännösten toimeenpanon valvonnasta ja säännösten rikkomisesta seuraavista seuraamuksista. Kansainväliset tutkimukset antavat vahvoja viitteitä siitä, että työttömyysturvaseuraamuksilla on merkittävä positiivinen vaikutus työttömien työllistymiseen. Tanskalaisella työttömyyskassan jäseniä koskevalla aineistolla tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että henkilöt, joille oli langetettu jokin taloudellinen seuraamus, löysivät työn kaksi kertaa nopeammin kuin sellaiset henkilöt, joille seuraamusta ei ollut asetettu⁵. Hollantilaisissa tutkimuksissa on päädytty vastaaviin tuloksiin: seuraamukset johtavat merkittävästi nopeampaan työllistymiseen^{6 7}.

Tutkimusnäyttö viittaa siihen, että työttömyysturvaseuraamusten työllistymiseen kannustava vaikutus on voimakkainta heti työttömyyden alussa. On myös merkkejä siitä, että kovemmat seuraamukset lisäävät työllistymisen todennäköisyyttä.⁸ Toisaalta positiivisten työllistymisvaikutusten vastapainona on tutkimuksissa havaittu määräaikaisten ja epävakaiden työsuhteiden lisääntymistä. Työttömyysetuuden menettäneiden työnhakijoiden vastaanottamat työt voivat olla osiaikaisia tai määräaikaaisia. Vastaanotetun työn palkkataso voi myös olla

⁴ Arni, P. & Schiprowski, A. (2015). "The effects of binding and non-binding job search requirements", IZA Discussion Paper No. 8951.

⁵ Svarer, M. (2011), "The effect of sanctions on exit from unemployment: evidence from Denmark", *Economica*, 78, 751-778.

⁶ Abring, J. & Van Ours, J. (2005), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", *Economic Journal*, 115, 602-630.

⁷ Van den Berg, G. & Van Ours, J. (2004), "Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work. *Journal of Labor Economics*, 22, 211-241.

⁸ Klepinger Daniel H., Johnson Terry R. ja Joesch Jutta M. 2002: Effects of Unemployment Insurance Work-Search Requirements: The Maryland Experiment. *ILR Review* Vol. 56, No. 1 (Oct., 2002), pp. 3-22

alempi kuin sellaisessa työssä, jota henkilö olisi hakenut, jos oikeus työttömyysetuuteen olisi jatkunut.⁹

OECD suosittelee Suomea tiukentamaan työttömien työnhakijoiden työnhakuvaatimuksia sekä lisäämään näiden vaatimusten toteutumisen valvontaa. Osana tätä kokonaisuutta OECD katsoo, että Suomen tulisi suunnata voimavaroja työnhakijoiden henkilökohtaiseen ohjaamiseen.¹⁰

3 TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO

Työryhmän tehtävänä oli valmistella omatoimisen työnhaun malli, jonka tavoitteena on työttömyysturvan vastikkeellisuuden toteuttaminen siirryttäessä maakuntamalliin. Työryhmän tuli käyttää valmistelun pohjana luonnosta, jonka valmistelu keskeytettiin lokamarraskuussa 2018 osana hallituksen edellä mainittua esitystä valmistelun kolmikantaisesta jatkamisesta.

Työryhmän asettamiskirjeen mukaan valmisteltavan mallin tuli olla julkisen talouden kannalta kestävä, yksittäisen työnhakijan näkökulmasta kohtuullinen ja sen tuli turvata työnhakijoiden välinen yhdenvertaisuus. Mallin tuli työttömyysturvajärjestelmän keinoin tukea osaavan työvoiman saatavuutta ja varmistaa sekä työnhakijoiden tehokas työnhaku, että osallistuminen työnhakua ja työllistymistä tukeviin palveluihin. Keinoina oli mahdollisuus käyttää sekä työttömyysturvavaseuraamuksiin liittyvää ohjausvaikutusta, että mahdollisia työhön hakemista ja työn vastaanottamista tukevia kannusteita.

Asettamiskirjeen mukaan työryhmän tuli valmistella vain omatoimisen työnhaun mallia. Työryhmän ei tullut käsitellä työttömyysturvan ns. aktiivimallia tai työnhakijan palveluprosessia.

Työryhmän tuli valmistella esityksensä hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän toimikausi oli 1.12.2018 – 28.2.2019. Työryhmä kokoontui kuusi kertaa.

Työryhmän puheenjohtajana toimi työmarkkinaneuvos Kimmo Ruth työ- ja elinkeinoministeriöstä ja jäsenenä hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Inka Douglas Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, työvoimapoliittinen asiantuntija Alli Tiensuu Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, ekonomisti Heikki Taulu Akava ry:stä, asiantuntija Mikko Räsänen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, työmarkkina-asiamies Merja Renko Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, asiantuntija Albert Mäkelä Suomen Yrittäjät ry:stä ja 31.1.2019 asti hallitussihteeri Meri Pensamo työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän sihteerinä toimi vanhempi hallitussihteeri Timo Meling työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän työhön osallistui lisäksi asiantuntijoita työ- ja elinkeinoministeriöstä.

⁹ Petrongolo Barbara 2009: The long-term effects of job search requirements. Evidence from the UK JSA reform. Journal of Public Economics Vol. 93 Issue 11/12

¹⁰ Back to Work FINLAND: Improving the Re-Employment Prospects of Displaced Workers (2016).

4 OMATOIMISEN TYÖNHAUN MALLI

Työ- ja elinkeinoministeriö valmisteli syksyllä 2018 luonnoksen oma-toimisen työnhaun mallista. Tässä mallissa henkilön ilmoittautuessa työnhakijaksi verkkopalvelun kautta hänen palvelutarpeensa arvioitaisiin digitaalisesti. Palvelutarpeen arviointi tehtäisiin henkilön työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä antamien tietojen perusteella. Eri-tyistä huomiota kiinnitettäisiin henkilön työnhaku- ja työllistymisvalmiuksiin sekä työ- ja toimintakykyyn. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä laadittaisiin myös työllistymissuunnitelma. Suunnitelma laadittaisiin eniten tukea työnhakuunsa ja työllistymiseensä tarvitsevia työnhakijoita lukuun ottamatta verkkopalvelussa.

Työnhakijaksi voisi tässä mallissa ilmoittautua myös muulla tavoin kuin verkkopalvelussa. Näissä tilanteissa palvelutarve arvioitaisiin ja työllistymissuunnitelma laadittaisiin tai tarkistettaisiin kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta.

Maakunta tai palveluntuottaja tekisi palvelutarvearvion ja laatisi tai tarkistaisi työnhakijan työllistymissuunnitelman kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta myös silloin, kun digitaalisesti tehty palvelutarvearvio osoittaa, että työnhakija tarvitsee henkilökohtaista palvelua, ellei tämä ole ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi työttömyyden päättymisen perusteella. Nykyiseen verrattuna työnhakijoiden mahdollisuudet osallistua palveluihin eivät muuttuisi. Työnhakijalla olisi mahdollisuus pyytää palvelutarpeen arvioimista uudelleen, jos palvelutarve on arvioitu digitaalisesti.

Jos työnhakijalla on hyvät valmiudet hakea työtä ja työllistyä, hänen tulisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä hakea tässä mallissa neljää työmahdollisuutta 30 päivän tarkastelujakson aikana. Jos työnhakija tarvitsee tukea työnhakuunsa ja työllistymiseensä, hakuvelvollisuus olisi matalampi tai sitä ei olisi ollenkaan. Haettavien työmahdollisuuksien määrään vaikuttaisi myös alueen työmarkkinatilanne ja työnhakijan mahdollinen ammattitaitosuoja. Hakuvelvollisuus perustuisi työnhakijan yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin. Työnhakija saisi kirjalliset ohjeet siitä, kuinka montaa työmahdollisuutta työnhakijan tulee hakea, milloin tarkastelujakso päättyy ja kuinka työnhausta raportoidaan.

Haettavien työpaikkojen tulisi olla sellaisia, että työnhakijalla on todellinen mahdollisuus työllistyä kyseessä olevaan työhön. Työmahdollisuuksien hakemisena pidettäisiin työhakemusten tekemistä, suoria yhteydenottoja työnantajiin, osallistumista rekrytointitapahtumiin ja esimerkiksi ilmoittautumista vuokratyötä välittävien yritysten rekistereihin. Selvästi perusteettomia hakemuksia ei pidettäisi riittävänä työnhakuna. Hakuvelvollisuutta ei voisi täyttää myöskään hakemalla toistuvasti samoja työpaikkoja, ellei tähän ole perusteltua syytä.

Työmahdollisuuksien hakemisella tarkoitettaisiin myös rittäjänä tehtävää työtä. Tällaista työmahdollisuuksien hakemista voisi olla esimerkiksi oman yritystoiminnan mainonta, yhteydenotot mahdollisiin työn

teettäjiin, osallistuminen tarjouskilpailuihin ja ilmoittautuminen laskutuspalveluita tarjoavien yritysten rekistereihin.

Lähtökohtana olisi, että työnhakija valitsee itse, millaisia työmahdollisuuksia hän hakee. Työllistymissuunnitelmassa voitaisiin kuitenkin tarvittaessa yksilöidä työpaikkoja, joita työnhakijan on haettava. Näiden työpaikkojen hakemista ei voisi korvata muilla työnhakuun liittyvillä toimilla. Yksilöityjen haettavien työpaikkojen määrä suunnitelmassa olisi lähtökohtaisesti rajattu enintään yhteen.

Työnhakijan tulisi ilmoittaa omatoimisesta työnhaustaan ensisijaisesti verkkopalvelussa 30 päivän välein. Omatoimisen työnhaun toteuttamisen laiminlyönti vaikuttaisi porrastetusti työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Työnhakijalta, joka on työkyvytön, ei edellytetäisi omatoimista työnhakua. Sitä ei edellytetäisi myöskään sellaisella viikolla, jona työnhakija on ollut yli kaksi viikkoa kestävässä kokoaika työssä tai työllistynyt päätoimisesti yrittäjänä yli kahden viikon ajan eikä hänellä tämän vuoksi ole ollut oikeutta työttömyysetuuteen. Omatoimisen työnhaun seuraamiseen liittyvät tarkastelujaksot eivät vaikuttaisi siihen, että työnhakijan palvelutarve arvioitaisiin nykyisiä ns. määräaikaishaastatteluja vastaavasti kolmen kuukauden välein.

Omatoimisen työnhaun seuranta perustuisi työnhakijan itse ilmoittamiin tietoihin. Tietoja hyödynnettäisiin työnvälityksessä, mutta esimerkiksi työhakemuksia tai muita selvityksiä ei tarkistettaisi säännönmukaisesti. Työnantajilta ei edellytetäisi, että ne arkistoisivat tai kirjaaavat muistiin työnhakijoiden hakemuksia ja yhteydenottoja.

Jos työnhakija ei ole hakenut työmahdollisuuksia edellytetyllä tavalla, häntä muistutettaisiin tarkastelujakson päättyessä aktiivisen työnhaun merkityksestä työllistymiseen ja työttömyysetuuden vastikkeellisuudesta.

Jos työnhakija jättää uudelleen hakematta työmahdollisuuksia edellytetyllä tavalla, hän menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen määräajaksi tarkastelujakson päättymisestä lukien. Jos menettely toistuu, seuraava korvaukseton määräaika olisi kestoaltaan aiempaa pitempi. Tätä seuraavasta työmahdollisuuksien hakematta jättämisestä työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi, mutta etuutta maksettaisiin kuitenkin nykyistä vastaavasti työllistymistä edistävien palveluiden ajalta. Etuusoikeus palautuisi nykyistä työssä-olovelvoitetta vastaavasti, kun työnhakija on ollut esimerkiksi työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevassa työssäoloehtoon luettavassa työssä vähintään 12 viikkoa tai hän on osallistunut työllistymistä edistäviin palveluihin vastaavan ajan.

Nykyisistä työllistymistä edistäväistä palveluista kieltäytymisen ja palvelun keskeyttämisen perusteella asetettavista korvauksettomista määrärajoista kuitenkin luovuttaisiin. Jos työnhakija kieltäytyisi palvelusta tai keskeyttäisi palvelun ilman pätevää syytä, hän menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen meneillään olevan työllistymissuunnitelman tarkastelujakson päättymisestä lukien siten kuin edellä on kuvat-

tu omatoimisen työnhaun toteuttamatta jättämisestä. Osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin olisi nykyistä vastaavasti velvoittavaa, vaikka osallistumisesta ei olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa.

Varmasta työpaikasta kieltäytymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaan lukuun ottamatta muista nykyisistä työstä ja työllistymissuunnitelman laatimisesta kieltäytymisen perusteella asetettavista korvauksettomista määräajoista luovuttaisiin.

Työllistymissuunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen saapumatta jääminen aiheuttaisi työttömyysetuuden menettämisen siihen asti, kun suunnitelma on laadittu tai tarkistettu. Tämä vastaisi lähtökohtaisesti nykytilaa. Nykyisin etuuden menetys on kuitenkin kestoltaan aina vähintään 15 päivää.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti valmistella omatoimisen työnhaun mallia edellä kuvatun mallin pohjalta. Konkreettisena erona edellä kuvattuun työryhmä keskusteli mallista, jossa ensimmäinen tarkastelujakso olisi kolme kuukautta. Kolmen kuukauden raja perustuu siihen, että merkittävä osa työnhakijoista työllistyy ennen kuin työttömyys on kestänyt kolme kuukautta.

Lisäksi työryhmä keskusteli siitä, voitaisiinko henkilökohtaista palvelua tarjota edellä kuvatussa mallissa tarkoitettua laajemmalle joukolle työnhakijoita.

5 TYÖRYHMÄN KANNANOTTO JA ARVIO OMATOIMISEN TYÖNHAUN MALLISTA

Työryhmän määräajan päättyessä eduskunta käsittelee edelleen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukseen liittyviä hallituksen esityksiä sekä hallituksen esitystä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2018 vp). On epävarmaa, ehtiikö eduskunta käsitellä esitykset loppuun kuluvalle vaalikaudella.

Eduskunnan käsiteltävänä olevista hallituksen esityksistä johtuen työryhmällä ei ollut varmuutta siitä, tulisiko omatoimisen työnhaun mallia valmistella siten, että keskeisenä toimijana olisivat nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot vai tulevat maakunnat. Myöskään se ei ollut selvillä, millaisia tehtäviä palveluntuottajat tulisivat työnhakijoiden palveluprosessissa hoitamaan. Mainitut seikat vaikuttavat myös omatoimisen työnhaun malliin.

Työryhmä aloitti työnsä keskustelemalla työelämän järjestöjen näkemyksistä, joiden perusteella omatoimisen työnhaun mallia tulisi valmistella. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry katsoivat, että työttömyysturvajärjestelmää ja työnhakijoiden palveluprosessia tulisi kehittää kokonaisuutena, eivätkä mainitut järjestöt hyväksy omatoimisen työnhaun mallia. STTK ry ja SAK ry pitivät omatoimisen työnhaun mallin valmistelua ongelmallisena myös voimassa olevan työttömyysturvan ns. aktiivimallin takia.

Muilla työryhmässä mukana olleilla työelämän järjestöillä olisi ollut periaatteellinen valmius keskustella omatoimisen työnhaun mallista. Työnantajia ja yrittäjiä edustavat järjestöt pitivät omatoimisen työnhaun mallia tarpeellisena ja jopa välttämättömänä edellä muistion luvussa 1 kerrotuista syistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan omatoimisen työnhaun mallin päälinjoista ei työryhmässä ollut saavutettavissa yksimielisyyttä. Tämän ja eduskunnassa vielä käsiteltävänä olevista hallituksen esityksistä johtuvan epävarmuuden takia työryhmä päätyi laatimaan muistion työryhmässä esitetyistä näkemyksistä. Esityksen laatimista hallituksen esityksen muotoon työryhmä ei kasvupalvelu-uudistuksen käsittelyaikataulun muuttumisen takia pitänyt tarkoituksenmukaisena.

Suhde työttömyysturvan ns. aktiivimalliin

Työttömyysturvan ns. aktiivimalli perustuu työttömyyden alussa asetettavien omavastuupäivien vähentämiseen ja vähennystä vastaavaan työttömyysetuuden määrän myöhempään alentamiseen. Etuuden määrän alentamisen voi välttää osoittamalla riittävää aktiivisuutta.

Palkansaajia edustavat järjestöt katsoivat, että aktiivimalli ja omatoimisen työnhaun malli johtaisivat siihen, että työttömyysturvajärjestelmästä muodostuu työnhakijan näkökulmasta monimutkainen kokonaisuus, jossa työnhakija ei tiedä, mitä häneltä edellytetään työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä tai etuuden määrän alentamisen välttämiseksi. Järjestöt kiinnittivät erityistä huomiota siihen, että työnhakijalle maksettavan etuuden määrää alennettaisiin, vaikka hakija olisi hakenut työtä omatoimisen työnhaun mallissa edellytetyllä tavalla, mutta työmahdollisuuksia ei olisi löytynyt.

Työ- ja elinkeinoministeriön sekä työnantajia ja yrittäjiä edustavien järjestöjen näkemyksen mukaan on riittävää, että omatoimisen työnhaun mallissa työnhakijalle ilmoitettaisiin, kuinka montaa työmahdollisuutta hänen tulee hakea, minkä ajan kuluessa ja kuinka hausta raportoitaisiin. Lisäksi omatoimisen työnhaun mallissa on kyse nykyisten työttömyysetuuden vastikkeellisuuteen liittyvien velvollisuuksien muuttamisesta ja korvauksettomista määrärajoista eli ns. karensseista ja työssäolovelvoitteista. Aktiivimalli ja omatoimisen työnhaun malli ovat eri asioita, eikä työryhmän toimeksiantoon kuulunut selvittää esimerkiksi mallien yhdistämistä tai muita aktiivimalliin liittyviä seikkoja.

Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden yhteys omatoimisen työnhaun malliin

Hallitus antoi eduskunnalle kesällä 2018 hallituksen esityksen HE 93/2018 vp, jossa esitetään säädettäväksi laki julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista. Näillä palveluilla tarkoitetaan maakuntien ja palveluntuottajien toimeenpanemia julkisia työvoima- ja yrityspalveluita.

Mainitun hallituksen esityksen mukaan

*”(r)ekryointipalvelujen ja osaamisen kehittämispalvelujen sekä ehdotetussa laissa tarkoitettujen maakunnan järjestämien muiden palvelujen tarjoaminen perustuisi asiakkaan palvelutarpeeseen. Palveluja tarjottaisiin sekä omatoimisesti käytettävänä palveluina että henkilökohtaisena palveluna. **Digitaaliset palvelut ja sähköinen asiointi muodostaisivat ensisijaisen asiointikanavan kasvupalveluissa.** Julkisia rekryointipalveluja ja osaamisen kehittämispalveluja koskevassa laissa maakunnalle asetettaisiin velvollisuus huolehtia myös käyntiasiointimahdollisuuksien järjestämisestä henkilöasiakkaille.”*

Omatoimisen työnhaun malli on ollut tarkoitus mukauttaa mahdollisimman pitkälle hallituksen esityksessä HE 93/2018 vp esitettyyn työnhakijan palveluprosessiin. Osa työryhmässä edustettuna olevista tahoista piti kuitenkin perustavanlaatuisena epäkohtana sitä, että omatoimisen työnhaun mallia ei valmistella osana julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen kokonaisuutta.

Eriytynen huoli kohdistui siihen, onko työnhakijoilla mahdollisuus käyttää verkkopalveluja, osaavatko he käyttää niitä ja saavatko he tarvittaessa henkilökohtaista palvelua ja ohjautuvatko tai ohjataan heidät oikeisiin palveluihin. Työryhmässä esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan kaikki työnhakijat tulisi tavata henkilökohtaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön sekä työnantajia ja yrittäjiä edustavien järjestöjen näkemyksen mukaan edellä mainituilla seikoilla ei kuitenkaan ole itsestään selvää yhteyttä työttömyysetuuden vastikkeellisuuteen. Työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen, jos hän ei tee sitä, mitä häneltä edellytetään. Esimerkiksi palveluiden osalta oikeus työttömyysetuuteen jatkuu, vaikka palveluita ei tarjottaisi. Hallitus on antanut eduskunnalle esitykset työvoima- ja yrityspalvelujen kehittämiseksi ja niiden kokoamiseksi kasvupalveluiksi, eikä niiden käsittely kuulunut tämän työryhmän toimeksiantoon.

Kaikkien työnhakijoiden henkilökohtainen tapaaminen työnhaun alkaessa saattaisi nopeuttaa nykyiseen verrattuna työllistymistä, mahdollistaa työkyvyn arvioinnin ja osaamisen tunnistamisen sekä tukea taroituksenmukaisesti palveluihin ohjaamista. Samalla on kuitenkin selvää, etteivät kaikki työnhakijat tarvitse kasvokkain tarjottavaa palvelua ja ovat myös itse tyytyväisiä siihen, että työnhakuun liittyvät asiat voi hoitaa verkkopalveluna. Kyse on ennen kaikkea rajallisten resurssien taroituksenmukaisesta kohdentamisesta.

Määrällinen työnhakuvelvoite ja sen asettaminen

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry katsoivat, ettei työnhakijan määrällisestä työnhakuvelvollisuudesta tule säätää laissa. Järjestöjen mukaan velvollisuudesta tulisi määrätä kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön sekä työnantajia ja yrittäjiä edustavien järjestöjen näkemyksen mukaan laissa säädetty määrällinen hakuvelvoite sekä laissa säädetyt poikkeamisperusteet varmistaisivat toisaalta

työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutumisen ja toisaalta työnhakijoiden yhdenvertaisuuden. Samalla laissa säädetty määrällinen hakuvelvoite suojaisi työnhakijaa säädettyä suuremmalta hakuvelvollisuudelta. Ministeriö kiinnittää lisäksi huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jonka mukaan työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä tulee säätää lain tasolla riittävän tarkkarajaisesti.

Työryhmä oli yksimielinen siitä, että hakuvelvollisuutta asetettaessa tulisi ottaa huomioon sekä työnhakijan henkilöön liittyviä seikkoja, että alueen työmarkkinatilanne. Käytännössä tämä tarkoittaisi omatoimisen työnhaun mallissa sitä, ettei määrällistä työnhakua edellytettäisi tai hakuvelvollisuutta alennettaisiin, jos työnhakijalla ei ole edellytyksiä täysimääräiseen työnhakuun esimerkiksi työkyvyttömyyden tai osaamisessa olevien puutteiden takia tai alueella ei ole sopivia haettavaa työmahdollisuuksia. Vaikka työnhakijalta ei edellytettäisi työmahdollisuuksien hakemista, hänellä olisi kuitenkin työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvollisuus osallistua työnhakua ja työllistymistä tukevin palveluihin.

Haettavien työmahdollisuuksien sopivuutta tarkasteltaessa otettaisiin huomioon kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana ammattitaitosuoja. Tämän jälkeen hakua olisi laajennettava kaikkeen sopivaan työhön. Työryhmän näkemyksen mukaan periaate vastaisi riittävästi nykyistä ammattitaitosuojaa.

Työryhmässä esitettiin, että velvollisuus työnhakuun tulisi asettaa työllistymissuunnitelmaa laadittaessa ja merkitä suunnitelmaan. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tämä ei kuitenkaan tulle olemaan mahdollista, koska julkisia työvoima- ja yrityspalveluja kehitettäessä on tavoitteena, että työllistymissuunnitelmia laativat myös palveluntuottajat. Työnhakuvelvoitteen asettamista lienee kuitenkin pidettävä sellaisena perustuslaissa tarkoitettuna julkisen vallan käyttämisenä, jota ei voida siirtää yksityisen tahon hoidettavaksi. Sille ei liene estettä, että viranomaisen asettama työnhakuvelvollisuus annettaisiin työnhakijalle tiedoksi esimerkiksi työllistymissuunnitelmaa laadittaessa, ts. samalla kerralla muun asioinnin yhteydessä.

Työnhakijaa velvoittavista työtarjouksista luopuminen

Työryhmä tiedosti nykyiseen työtarjousmenettelyyn liittyviä ongelmia, joita on kuvattu edellä. Työryhmässä esitettiin sekä työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavista työtarjouksista luopumista, että niiden säilyttämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan omatoimisen työnhaun malli olisi mahdollista järjestää siten, että työnhakuvelvollisuutta määrättäessä yksilöitäisiin tiettyjä työpaikkoja, joita työnhakijan tulee hakea työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Malli perustuisi tältä osiin siihen, että esimerkiksi rekrytointivaikeuksia kohtaavaan työpaikkaan osoitettaisiin niitä työnhakijoita, joiden kohdalla ollaan juuri ko. ajankohtana määräämässä työnhakuvelvollisuutta. Elinkei-

noelämän keskusliitto EK katsoi, ettei tällainen menettely kuitenkaan olisi riittävää työpaikkojen nopean täyttymisen näkökulmasta.

Korvauksettomat määräajat ja niiden porrastaminen

Työryhmä piti perusteltuna kehittää korvauksettomien määräaikojen ja työssäolovelvoitteen muodostamaa kokonaisuutta siten, että seuraamukset olisivat aluksi nykyistä lievempiä ja ankaroituisivat työnhakijan työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittava pidettävän menettelyn toistuessa. Lisäksi ensimmäisestä mahdollisesta laiminlyönnistä muun seuraamuksen sijasta annettava muistutus työttömyysetuuden vastikkeellisuudesta ehkäisisi tehokkaasti tietämättömyydestä tai erehdyksestä johtuvia seuraamuksia. Työryhmä piti keskeisenä sitä, että työnhakija tietää, mitä hänen tulee tehdä ja miten hänen on toimittava työttömyysturva-oikeuden jatkumiseksi.

Seuraamukset voitaisiin työryhmän näkemyksen mukaan porrastaa esimerkiksi neliportaisesti (muistutus – korvaukseton määräaika – pitempi korvaukseton määräaika – työssäolovelvoite).

Muistutus olisi työttömyysturvan seuraamusjärjestelmässä uusi asia, joka todennäköisesti ehkäisisi erehdyksestä ja tietämättömyydestä johtuvia etuuden menetyksiä. Toisaalta muistutuksen käyttäminen saattaisi johtaa siihen, että työttömyysetuus jatkuisi esimerkiksi työnhakijan mahdollisesta passiivisuudesta huolimatta. Muistutuksella on tästä syystä yhtymäkohta siihen, kuinka pitkän tarkastelujakson perusteella työnhakijan omatoimista työnhakua ja osallistumista työnhakua ja työllistymistä tukeviin palveluihin tarkasteltaisiin.

Työnantajia ja yrittäjiä edustavat järjestöt katsoivat, että muistutus voi johtaa siihen, ettei työttömyysetuuden vastikkeellisuus toteudu riittäväällä tavalla. Tästä syystä mainitut järjestöt suhtautuvat varauksella korvauksettoman määräajan korvaamiseen muistutuksella.

Työryhmä ei keskustellut korvauksettomien määräaikojen pituudesta. Mahdollisuuteen lyhentää korvauksettomia määräaikoja nykyisestä vaikuttaa ainakin se, millaisen tarkastelujakson ajalta työnhakijan menettelyä arvioidaan. Lisäksi sillä on vaikutusta, sovellettaisiinko yhtä porrastettua seuraamuskokonaisuutta työnhakuun liittyvien laiminlyöntien lisäksi palveluihin osallistumiseen liittyviin laiminlyönteihin. Työryhmä piti porrastetun seuraamuskokonaisuuden laajaa soveltamisalaa tarkoituksenmukaisena, koska se olisi koko seuraamusjärjestelmää ajatellen yksinkertaista.

Työnantajia ja yrittäjiä edustavien järjestöjen näkemyksen mukaan mahdollinen työttömyysturvaseuraamusten porrastaminen tulisi toteuttaa kustannusneutraalisti. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy tähän näkemykseen.

Työryhmä keskusteli sekä kuukauden että työttömyyden alkua mahdollisesti koskevan kolmen kuukauden tarkastelujakson tarkoituksenmukaisuudesta. Toisaalta työttömyyden alkaessa olisi perusteltua

varmistaa työttömyysturvan menettämisen uhalla aktiivinen työnhaku, koska työllistymismahdollisuudet ovat parhaat kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana. Toisaalta voidaan ajatella, että ne työnhakijat, joilla on hyvät edellytykset työllistyä, hakevat tuona aikana työtä myös ilman työttömyysturvan menettämisen uhkaa.