

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

25.2.2021

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Lausuntopyyntö 18.1.2021 VN/18410/2020, TEM105:00/2020

Asia **TYÖTTÖMYYSTURVA-ASIOIDEN JA ERÄIDEN MUIDEN ASIOIDEN KÄSITTELYN KESKITTÄMINEN**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 18.1.2021 lausuntoa (VN/18410/2020, TEM105:00/2020) hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:n ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 5 §:n muuttamiseksi.

Aiemmin valmistelluista tehtäväsiirroista Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille luovuttiin merkittävien lisäkustannusten vuoksi. Valmistelua on jatkettu työ- ja elinkeinohallinnon sisällä tapahtuvan keskittämisen pohjalta.

Tarkoitus on lisätä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettuun lakiin asetuksenantovaltuus, jolloin valtioneuvoston asetuksella voitaisiin keskittää tiettyjen nykyisin kaikille työ- ja elinkeinotoimistoille kuuluvien työttömyysturva-asioiden ja eräiden muiden asioiden käsittelyä. Toimialueen laajentaminen koskisi niiden työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista, jotka ratkaistaan muusta asiakaspalvelusta erillisissä työttömyysturvayksiköissä. Asetuksella voitaisiin keskittää myös valmennuksen ja kokeilun sekä työvoimakoulutuksen keskeyttämistä koskevaa päätöksentekoa.

Lakien on määrä tulla voimaan 1.9.2021.

Hallituksen esityksen lisäksi lausuntokierrokselle toimitetussa materiaalissa on mukana asetusluonnos ja sen perustelumuistio.

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja asetusluonnokseen ja toteaa niistä lausuntonaan seuraavaa:

A. Hallituksen esitys

Ehdotukset

Työ- ja elinkeinotoimistoissa annetaan vuositasolla merkittävä määrä työvoimapolitiittisia lausuntoja Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille. Työvoimapolitiittisia lausuntoja, joihin ei liity harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa, annettiin muun asiakaspalvelun yhteydessä vuonna 2019 noin 1 820 000. Huomattavaa harkintaa vaativia työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin muusta asiakaspalvelusta erillisissä työttömyysturvayksiköissä noin 296 000, joka vastaa noin 60 henkilötyövuoden panosta.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

25.2.2021

Valmennuksen, kokeilun ja työvoimakoulutuksen keskeyttämistä koskevaan päätöksentekoon on käytetty työ- ja elinkeinotoimistoissa arviolta 9-13 henkilötyövuotta.

Keskittämisellä tavoitellaan soveltamiskäytännön yhdenmukaisuutta ja säädettyjen määräaikaisten noudattamista asiankäsittelyssä.

Pro kannattaa ehdotettuja säädösmuutoksia ja työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanotehtävien keskittämisen mahdollistamista asetuksella.

Pro korostaa, että kyse on tehtävien hallinnollisesta keskittämisestä. Keskitettäviä tehtäviä hoitavan henkilöstön on oltava mahdollista jatkaa työskentelyään nykyisillä työskentelypaikkakunnillaan. Valtionhallinnossa on käytettävä täysimääräisesti paikkariippumattoman ja monipaikkaisen työn mahdollisuudet hyödyksi aina kuin tehtävien luonne se sallii. Tätä puoltaa myös se, että työttömyysturvatehtävien hoitamisessa tarvitaan jatkossakin paikallistuntemusta. Työhallinnon asiakkaiden oikeusturvan kannalta (erityisesti työsuhteen päättymistilanteissa) on tärkeää alueen yritysten ja työnantajien toimintatapojen tuntemus. Myös työtarjousten tutkiminen vaatii vahvaa paikallistuntemusta. Tehtävien keskittämisellä ei saavuteta tavoitteita esim. säädettyissä käsittelyajoissa pysymisen osalta automaattisesti. Tarvitaan riittävät resurssit ja mm. nopeaa reagointikykyä lausuntomäärien kausivaihteluihin.

Vaikutukset

Hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on hyvin ohut ja puutteellinen. Vaikutukset on esitetty samassa luvussa 4 ehdotusten kanssa. **Ehdotamme, että vaikutukset kootaan selvyyden vuoksi omaan lukuunsa.**

Taloudellisia vaikutuksia ei ehdotuksella tunnisteta olevan.

Henkilöstövaikutukset on kuitattu (sivulla 6) toteamalla, että työttömyysturvayksiköissä ja muussa vastaavassa asiantuntijatyössä käytetty työaika vastasi työajanseurantatietojen mukaan vuonna 2019 noin 60 henkilötyövuotta. Aiemmissa valmisteluvaiheissa (siirto Kansaneläkelaitokseen ja työttömyyskassalle) on työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen sitoutuneen henkilötyövuosien määrä arvioitu olennaisesti suuremmaksi.

Muilta osin henkilöstövaikutuksia ei ole mainittu lainkaan.

Ehdotamme, että nykytilaa käsittelevään lukuun 2 lisätään esim. taulukkomuodossa arvio keskitettäväksi esitettyihin tehtäviin käytetystä henkilötyövuosien määrästä työ- ja elinkeinotoimistoittain.

Kokonaiskuvan saamiseksi tarvitaan myös arvio siitä jääkö työ- ja elinkeinotoimistoihin henkilöstöä, joiden tehtäväkuvaan on sisältynyt jollakin osuudella keskitettäviä työttömyysturvan asiantuntijatehtäviä. Heijastusvaikutuksena syntyvien tehtäväjärjestelyjen laajuudesta on saatava täsmällisempi tieto ja myös työ- ja elinkeinotoimistoihin jäävän henkilöstön asemasta huolehdittava.

Työttömyysturvatehtäviin tarvittavan työvoiman määrään vaikuttaa suuresti tarkkuuden ja luottamuksen taso (esim. asiakkaalta pyydettävät todistukset), jolla tehtävää työ- ja elinkeinotoimistossa on hoidettu. Koska työttömyysturvatehtävien tulevaisuus on ollut pitkään selvityksen alla, on muutoksiin jo pidempään varauduttu palkkaamalla henkilöstöä

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

25.2.2021

määräaikaisiin palvelussuhteisiin tai erilaisilla kiertävillä sisäisillä järjestelyillä. **Siirtymävaiheessa on huolehdittava, että keskitettyjä työttömyysturvan asiantuntijatehtäviä hoidetaan jatkossa toistaiseksi voimassaolevissa palvelussuhteissa ja riittävillä resursseilla. Keskitettäviä tehtäviä siirtymähetkellä hoitavan määräaikaisen henkilöstön asema on hallituksen esityksessä kuvattava.**

Vaikutusten arviointiin on sisällytettävä keskittämisessä noudatettavat henkilöstöpoliittiset periaatteet. Hyvä henkilöstöpolitiikka edellyttää henkilöstön aseman turvaamista mm.:

- säilyttämällä työskentelypaikka nykyisellään
- kirjaamalla paikkariippumattoman ja monipaikkaisen työskentelyn periaate, joka edesauttaa myös tehtävän asianmukaista hoitamista riittävällä alueen tuntemuksella
- kuvaamalla henkilöstön siirroissa noudatettavat periaatteet (viittaukset virkamieslain ko. pykäliin)
- säilyttämällä tehtäväkuvien monipuolisuus
- varmistamalla tehtävien vaativuuden ja samalla palkkatason säilyminen vähintään ennallaan tai tarjoamalla mahdollisuuksien mukaan ura- ja tehtäväkehitystä
- huolehtimalla, ettei tehtäviä hoitavien vaativuustason palkkauksessa ole perusteettomia eroja
- huolehtimalla yhteistoiminnasta sekä virasto- että yksilötasolla
- huolehtimalla henkilöstön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista.

Lopulliseen hallituksen esitykseen on täydennettävä puuttuvat henkilöstövaikutusten arvioinnit.

Vaikutuksina viranomaisten toimintaan kuvataan (sivuilla 6-7) lähinnä työttömyysturva-asioiden käsittelyaikoja koskevien valvontatehtävien lisääntyminen siinä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa, jonka alueella keskitettäviä tehtäviä hoitava yksikkö sijaitsee. Vastaavasti muiden elinkeino-, liikenne, ja ympäristökeskusten valvontatehtävät vähenisivät. Mitään arviota lisääntyvistä ja vähenevistä tehtävistä ei esim. henkilötyövuosien määränä esitetä. **Lopullisessa hallituksen esityksessä on esitettävä täsmällisempi arvio vaikutuksesta valvontatehtävien määriin.**

Muiden yhteiskunnallisten vaikutusten kuvauksena voitaneen pitää kappaletta (sivulla 7), jossa todetaan nykyistä paremmat mahdollisuudet yhdenmukaisen ratkaisukäytännön edistämiseen ja viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseen sekä käsittelyresurssin hallintaan. Luvun viimeisessä kappaleessa (sivulla 7) olevat viittaukset perustuslain 19 ja 20 pykäliin jäävät irrallisiksi. Asiakkaan asemaan liittyvää pohdintaa on myös esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä käsittelevässä luvussa 10 (sivulla 9-10). **Vaikutukset erityisesti asiakkaiden asemaan (esim. yhdenvertaisuus, tasa-arvo) on tarpeen kuvata lopulliseen hallituksen esitykseen perusteellisemmin ja loogisena kokonaisuutena.**

Hallintolain (434/2003) esteellisyysäädösten toteutumisen näkökulmasta pidämme uudistusta lähtökohtaisesti hyvänä. Puolueettomuus pystytään keskittämisen yhteydessä varmistamaan nykymallia paremmin.

Työvoimapolitiittiset lausunnot muodostavat asiakasnäkökulmasta kokonaisuuden, jossa olennaista on työnhakijan työttömyysturva-asian yhdenmukainen käsittely prosessin eri vaiheissa. Esimerkiksi ns. uudet työn muodot edellyttävät työttömyysturvaosaamista myös aloittavan yritystoiminnan (TTL 2 luku 5 a §) lausuntojen osalta. Osan toimivallasta ollessa

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

25.2.2021

keskitettyjä tehtäviä hoitavassa yksikössä (yrittöystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden tulkinta) ja osan työ- ja elinkeinotoimistoissa (aloittava yrittöystoiminta) saattaa syntyä tilanne, jossa tulkinnat työnhakijan työsuhteen ja yrittöystoiminnan välisessä rajanvedossa (TSL 1 luvun 1 §:n mukaiset työsuhteen tunnusmerkit) poikkeavat toisistaan. Ristiriitatilanteita saattaisi syntyä siinä tulkitaanko työnhakijan toimintaa työsuhteeksi vai yrittöystoiminnaksi. Toimijoita olisi jatkossa useita, jolloin tiedonkulku/opastus/neuvonta keskitettyjä tehtäviä hoitavan yksikön, työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntakokeilun kuntien välillä on ratkaisevassa roolissa työttömyysturvalain tulkintalinjausten yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Nykyisessä toimintamallissa työttömyysturvalain tulkinnat saattavat erota työ- ja elinkeinotoimistojen välillä. Yhden toimiston sisällä saman asiakkaan saamat tulkinnat ovat olleet yhdenmukaisia. Uudessa toimintamallissa erot peruslausuntojen tulkinnoissa voisivat työ- ja elinkeinotoimistojen ja kokeilukuntien välillä säilyä ja lisäksi saattaisi syntyä eroja peruslausuntojen ja keskitetysti annettavien asiantuntijalausuntojen välillä. Käytännössä lain tulkinnat saattaisivat saman asiakkaan kohdalla muuttua riippuen siitä, onko kyse asiakkaan peruskäsittelyä koskevasta vai asiantuntijakäsittelyä koskevasta asiasta. **Tulkintaerojen välttämiseksi on huolehdittava kaikkien työvoimapolitiittisia lausuntoja antavien toimijoiden resurssien riittävydestä ja osaamisen tasosta sekä tiedonkulusta kaikkien toimijoiden kesken. Tätä taustaa vasten pidämme hieman erikoisena sivun 8 näkemystä, ettei muutokseen liity erityistä henkilöstön koulutus- tai ohjeistustarvetta.**

Ympäristövaikutuksista ei ole mitään mainintaa.

Muut huomiot

Lakien on määrä tulla voimaan 1.9.2021 lukien. Syyskuun alkuun ajoittuu ammattikouluttamattomien nuorten koulutukseen hakeutuminen (TTL 2 luvun 13 §), joka työllistää merkittävästi. **Uudistuksen toteuttamisen ajankohta on syytä harkita huolella, jotta se sijoittuu vuosikellossa vähemmän ruuhkaiseen ajankohtaan.**

Muutettavien lakien pykäläkohtaiset perustelut hallituksen esityksestä puuttuvat.

Prolla ei ole lakiluonnoksiin yksityiskohtaista kommentoitavaa.

B. Asetus

Työttömyysturvan asiantuntijatehtäviä ehdotetaan valtioneuvoston asetuksella hallinnollisesti keskitettäväksi Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon. **Korostamme, että henkilöstön tulee myös jatkossa työskennellä maan eri osissa, koska alueen yritys ympäristön tuntemus on tehtävän tuloksellisen hoitamisen ehdoton edellytys.**

Henkilöstön asemaa muutoksessa on kuvattu asetuksen perustelumuistiossa osin hieman laajemmin kuin hallituksen esitysluonnoksessa. **Pidämme välttämättömänä, että keskeiset periaatteet kirjataan myös hallituksen esityksen vaikutusten arviointiin edellä kuvaamallamme tavalla. Muilta osin näkemyksemme henkilöstön aseman järjestämisestä pätevät myös asetuksen perustelumuistion sisältöön, joka vaatii näiltä osin täydentämistä.**

Edellä esille tuodut havaintomme siitä, ettei työvoimapolitiittisten lausuntojen tulkintaeroilta keskittämällä kokonaan välttyä, ellei toimijoiden väliseen tiedonkulkuun ja alueellisen

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

25.2.2021

tuntemuksen säilymiseen kiinnitetä erityistä huomiota pätevät myös asetuksen perustelumuiiston osalta.

Asetus on määrä saattaa voimaan 1.9.2021 lukien. **Näitä osin toistamme edellä esittämämme näkemyksen lainsäädännön voimaantuloajankohdan ongelmallisuudesta ja ehdotamme asetuksen voimaantulon ajoittamista tehtävien hoidon kannalta paremmin sopivaan ajankohtaan.**

Muilta osin meillä ei ole asetusluonnokseen tai sen perustelumuiistioon kommentoitavaa.

Niko Simola
Johtaja

Sari Jokikallas
Sopimuslavalavastaava/asiantuntija