



Työ- ja elinkeinoministeriö

TEM:n lausuntopyyntö, HE eduskunnalle ns. omatoimisen työnhaun mallista (täydentää hallituksen esitystä HE 93/2018 vp), julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamista koskeva luonnos hallituksen esitykseksi

### **Lausunto luonnoksesta omatoimisen työnhaun malliksi**

Uudenmaan ELY-keskus ja TE-toimisto antavat yhteisen lausunnon omatoimisen työnhaun mallin luonnoksesta. Lausunnossa analysoidaan esitetyt muutoksia niiden vaikutusten kannalta, sekä myös kommentoidaan yksittäisiä pykälä. Pyydämme, että TEM ottaa näkemyksemme huomioon lakiesityksen jatkovalmistelussa.

#### **Asiakkaiden vastuuttaminen edistyi**

Yleisellä tasolla lakimuutos jatkaa myönteistä suuntaa, jossa työtöntä työnhakijaa vastuutetaan oman työn- ja koulutuksen haun sisällön suunnittelussa ja raportoinnissa. Lakiesityksen voi myös katsoa vahvistavan työttömyysetuuden vastikkeellisuutta, kun työttömältä edellytetään omatoimista ja säännöllistä työnhakua riippumatta viranomaisen suoraan tekemistä velvoittavista työtarjouksista.

Esitetyn mallin vaikutuksesta aktiiviset asiakkaat voivat havahtua hakemaan muitakin vaihtoehtoja, kun he huomaavat systemaattisemmin, ettei aktiivinen työnhaku ole johtanut tulokseen.

#### **Malli ei yksinkertaista etuusjärjestelmää**

Mallin perusteluiksi on kirjattu tutkimuksia, joiden mukaan antelias työttömyysetuusjärjestelmä ei motivoi työnhakijoita riittävästi työllistymään. Esityksessä ei kuitenkaan tuoda esiin sitä, että Suomessa toimeentulo ei pohjautu pelkästään työttömyysetuuksiin vaan niiden viivästymisiä ja etuuden maksamatta jäämistä kompensoidaan mm. toimeentulotuella. Omatoimisen työnhaun mallin riski on se, että mallin vaikutuksesta etuuden saajan tulot voivat vaihdella kuukaudesta toiseen. Tällöin luodaan järjestelmä, joka tuottaa asiakkaille taloudellisia hankaluuksia, vaikka saatujen etuuksien/tukien yhteismäärä ei muuttuisi. Etuuksia ei pystytä yhteen sovittamaan tarpeeksi nopeasti ja syntyy odotusaikoja, etenkin ei-digitaalisille asiakkaille. Samasta syystä aiheutuu lisää työtä eri etuuksia yhteen sovittaville viranomaisille.

24.8.2018

## Digitaalisuus kriittisenä tekijänä

Omatoimisen työnhaun mallin käytännön toteuttaminen on täysin riippuvaista käytettävästä tietojärjestelmästä. Lakia ei voi panna toimeen ilman tarkoitukseen suunniteltua ja testattua järjestelmää, joka toimii ns. uuden URA:n yhteydessä.

Malliin sisältyvä edellytys digitaalisesta toteutuksesta tarkoittaisi sitä, että sähköisessä maailmassa hyvin pärjäävien asiakkaiden asiointi ja palvelu sujuvoituisi, mutta ei-digitaalisten asiakkaiden asiointi vastaavasti hankaloituisi.

Olisi syytä arvioida erikseen ja perustella huolella, onko pohjimmiltaan harkinnanvaraisen velvoitteen langettaminen digitaalisen ("koneen tekemän") palvelutarpeen arvioinnin perusteella hallinto- ja perustuslain mukaista. Mikäli vain verkkopalvelun automatiikka arvioi asiakkaan työnhakuvalmiuksia, ammatillisen osaamisen riittävyttä, työkykyä ja sopivan työn saatavuutta vain asiakkaan itsensä antamien vastausten perusteella, ollaan helposti huteralla pohjalla.

## Digitaalisuus ei huomioi maahanmuuttajia

Erityisesti Uudellamaalla maahanmuuttaja-asiakkaiden määrä TE-palveluissa on suuri (n. 20 %). Omatoimisen työnhaun malli ei ota tätä realiteettia riittävästi huomioon.

Maahanmuuttajille mallin korostunut digitaalisuus olisi haastavaa, koska suomen tai ruotsin kielen taitoa ei vielä ole, ja asiakkaiden valmiudet käyttää sähköisiä järjestelmiä vaihtelevat paljon. Usein työnhaun käynnistämiseksi tarvitaan opastajaksi monikielinen verkkopalveluneuvoja. Ensimmäinen askel digitaalisten palveluiden kehittämiseen maahanmuuttajien osalta olisi eri kieliversioiden tuominen palveluihin, mutta sekään ei ratkaise asiaa vaikkapa niiden osalta, jotka kuuluvat pieniin kieliryhmiin tai joiden luku- ja kirjoitustaidossa ja/tai yleisemmin digitaidoissa on puutteita.

Työnhakijan ensimmäinen palvelutarvearvio on tarkoitus pääsääntöisesti tehdä digitaalisesti, mutta esityksessäkin todetaan, että tiedot digitaalisissa palveluissa jäävät usein suppeiksi. Maahanmuuttajien osalta vaikeuserointia lisää se, että muualla maailmassa hankitun koulutuksen ja osaamisen tunnistamiseksi tarvitaan henkilökohtaista ohjausta ja mahdollisesti ammattitaidon kartoitusta. Täten omatoimisen työnhaun ehtojen ja kohteiden määrittely tulisi olemaan maahanmuuttajille erityisen haastavaa.

Jos em. asiakasryhmät päätyisivät omatoimisen työnhaun malliin "analogisina" asiakkaina, aiheuttaisi se Uudellamaalla merkittävästi lisää kuormitusta kasvupalvelun järjestämiseen.

Kotoutujien osalta voi kysyä onko kotoutumissuunnitelma rinnastettavissa omatoimisen työnhaun mallissa tarkoitettuun työllistymissuunnitelmaan. Sisällöltään suunnitelmat poikkeavat toisistaan ja käytännössä kotoutumissuunnitelmat ovat jääneet sisällöltään hyvin ohuiksi: yleensä niissä todetaan, että henkilö on kotoutumiskoulutuksen tarpeessa.

24.8.2018

## Viranomaisen ja palveluntuottajan roolituksessa on parannettavaa

Luonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen 12 a §:n mukaan *Työllistymissuunnitelmassa ei edellytettäisi omatoimista työnhakua, tai haettavien työmahdollisuuksien määrää alennettaisiin, jos maakunta tai palveluntuottaja arvioi, ettei tarkastelujakson kuluessa ole mahdollista hakea keskimäärin vähintään yhtä työmahdollisuutta kalenteriviikossa.*

Omatoimiseen työnhakuun velvoittaminen sisältää merkittävää vallankäyttöä, ja on siksi arveluttavaa, että tehtävä voidaan antaa myös palveluntuottajalle. Tätä voidaan pitää siinä mielessä ongelmallisena, että käytännössä palveluntuottaja arvioisi työttömyysturvain mukaisia edellytyksiä ja päteviä syitä jo etukäteen suunnitelmassa edellytettävien paikkojen hakemista tai joustavasti tehtävää arviointia varten. Tämä edellyttäisi minimissään tarkemmat yksityiskohtaiset perustelut arviointikriteereistä sekä julkisen soveltamisohjeen läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Muussa tilanteessa julkisen vallan käyttö seuraamusjärjestelmän soveltamisessa tältä osin voisi käytännössä olla jo palveluntuottajan ratkaisemaa, tai työnhakija saisi takautuen tietoon, ettei suunnitelmassa sovittu ollutkaan pätevästi sovittu.

Yleisesti, ja yllä olevaankin liittyen, palveluntuottajan osallistuminen työllistymissuunnitelman laatimiseen olisi ongelmallista myös tilanteissa, joissa sama palveluntuottaja tuottaisi asiakkaille työllistymistä edistäviä palveluita (esim. valmennus- tai koulutuspalveluita). Palveluntuottajat ovat voittoa tavoittelevia organisaatioita, jolloin olisi luonnollista, että palveluntuottajat ohjaisivat työllistymissuunnitelmaa laadittaessa ja palvelutarvetta arvioidessa asiakasta herkemmin niihin palveluihin, joita he itse tarjoavat.

Laki mahdollistaa varsin paljon harkintaa siinä, ketä velvoitetaan ja kuinka paljon hakemaan töitä. Ei liene ostetun palveluntuottajan intresseissä tuottaa ylimääräisiä hankaluuksia työnhakijoiden asiakaspalvelulle, joten on olemassa riski sille, etteivät ostetut palveluntuottajat sovi asiakkaiden kanssa omatoimisesta työhausta. Ja vaikka sopisivatkin, vaatii palveluntuottajan velvollisuus ilmoittaa asiakkaan laiminlyönneistä maakunnalle selkeän ohjeistuksen ja jotain motivointia. Palveluntuottajalla ei välttämättä ole intressiä "käryttää" työnhakijaa eli ottaa ikävää, ns. viranomaisroolia. Ilmoitusta seuraava seuraamusmenettely tulisi joka tapauksessa viranomaisen tehtäväksi; tämä olisi hallinnollisesti raskas prosessi.

Maakunnalla on velvollisuus valvoa palveluntuottajien ratkaisujen ja toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, se on asiakkaan oikeusturvan kannalta tärkeä seikka. Käytännössä se voi tarkoittaa maakunnalle paljonkin selviteltäviä asioita, mikäli asiakkaat eivät olekaan tyytyväisiä palveluntuottajan kanssa tehtäviin suunnitelmiin ja palveluntuottajan ratkaisuihin. Tästä seuraa tavallaan päällekkäistä työtä, koska maakunta joutuu tutustumaan asiakkaan tilanteeseen perusteellisesti voidakseen arvioida palveluntuottajan toimien tarkoituksenmukaisuutta. Toisaalta olisiko maakunnalla velvollisuus tai mahdollisuus puuttua palveluntuottajan toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen ilman asiakkaan aloitetta asiassa?

24.8.2018

## Työtarjouksista luopuminen on kannatettavaa

Omatoimisen työnhaun myötä työtarjoukset poistuisivat työnvälityksen työkaluista. Tämä muutos on kannatettava, sillä työtarjouksia on nykyään vaikea kohdistaa muihin kuin selkeisiin ammattinimikkeisiin ja perinteisiin suorittavan työn ammatteihin. Kohdistamisen vaikeus syntyy vähäisistä työnhakijan osaamistiedoista sekä työmarkkinoiden muuttuvista tehtäväsisällöistä (etenkin teknisillä aloilla). Siirtyminen omatoimisen työnhaun malliin poistaisi paljon työtarjouksiin liittyviä ongelmia ja hallinnollista kuormaa. Omatoiminen työnhaku on myös tasapuolisempaa työnhakijoille, kuten ehdotuksessa todetaan.

Silti olisi toivottavaa, että kasvupalvelu voisi jollain tavalla tehostetusti tiedottaa työnhakijoita avoimista työpaikoista, esim. työnantajan toiveesta johtuen. Usein asiakkaatkin arvostavat työnvälittäjän tiedotteen muodossa tekemää arviota työpaikan soveltuvuudesta.

## Mallissa on riskejä julkisille työpaikkailmoituksille

Yksi omatoimisen työnhaun mallin suurimpia riskejä on se, että työnantajien halu julkaista työpaikkailmoituksia voi vähentyä valtavan hakemuseränsä pelossa. Nimittäin työnhakijoiden voi olla helpompaa kohdistaa työnhakuaan julkisiin työpaikkoihin, jolloin syntyy noidankehä: hakemuserät kasvavat -> ilmoitusmäärät vähenevät -> hakemukset kohdistuvat enemmän jäljelle jääneisiin ilmoituksiin -> ilmoitusmäärät vähenevät entistään.

Työnhakijoiden joukossa tulee olemaan myös hakijoita, jotka eivät aidosti tavoittele työllistymistä hakemiinsa paikkoihin – tämä ilmiö on ollut myös työtarjousmenettelyssä. Turhien hakemusten määrä kuormittaa työnantajia, turhaan.

Näiden riskien mahdollinen positiivinen käänköpuoli voisi olla se, että nykyään TE-toimistojen ns. ehdokashakupalveluna tarjottu työnantajalle räätälöity työnvälityspalvelu voisi lisääntyä. Samoista syistä johtuen myös yksityiset henkilöstöpalvelut saisivat mallin myötä enemmän uutta välitettävää työnantaja-asiakkailleen, mikä kyllä voisi edistää työmarkkinoiden toimivuutta.

## Pykäläkohtaisia kommentteja

### 12 a § Omatoiminen työnhaku

Esitysluonnoksen pykälässä 12 a §

*Työllistymissuunnitelmassa ei edellytetä omatoimista työnhakua tai haettavien työmahdollisuuksien määrää alennetaan, jos palvelutarvearvio osoittaa, että:*

*1) työnhakijan ammattitaitoa vastaavaa sopivaa työtä ei maakunnan tai palveluntuottajan arvion mukaan ole tarjolla 12 c §:n 1 momentissa tarkoitettulla tarkastelujaksolla ja työnhakijalla on työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitettu ammattitaitosuoja;*

24.8.2018

2) työnhakijalle sopivaa työtä ei maakunnan tai palveluntuottajan arvion mukaan ole tarjolla 12 c §:n 1 momentissa säädetyllä tarkastelujaksolla; tai

3) työnhakijan työnhakutaidoissa, osaamisessa ja ammattitaidossa tai työ- ja toimintakyvyssä on puutteita, jotka estävät työllistymisen.

On ilmiselvää, että omatoimisen työnhaun malli tulisi jonkin verran aktivoimaan työnhakijoita työnhakuun nykyistä enemmän. Tämä vaikutus lienee suurimmillaan alle 3 kk työttöminä olleiden piirissä, mutta esitettyjen rajoitusten takia se kohdentuisi lähes täysin nykyisten työnvälitys- ja yrityspalveluiden "suoraan työmarkkinoille" suuntautuviin asiakkaisiin rajaten ulkopuolelleen n. 2/3 TE-toimiston asiakaskunnasta.

Uuden lain mukaiset työllistymissuunnitelmat olisivat rehellisempiä ja paremmin asiakkaan palvelutarvetta vastaavia kuin nykyiset suunnitelmat, joissa lähes jokaisen työnhakijan kanssa on edes näennäisesti sovittu omatoimisesta työnhausta. Peilaten nykyisiä osaamisen kehittämisen ja tuetun työllistymisen palvelulinjojen asiakaskuntia voidaan ennakoida, että omatoimisen työnhaun mallissa tällaisten asiakkaiden kanssa voitaisiin aiemmin keskittyä työmarkkinoille juurtumiseen palvelujen avulla.

Silti hakuvelvoitteen alentaminen vaatii täsmennystä, ja se on riippuvainen järjestelmäratkaisusta: minkälaisia "räätälöityjä alennuksia" digitaaliseen työllistymissuunnitelmaan voisi syöttää, jotta digitaalinen raportointi- ja automaattinen seuranta pysyisi räätälöinnissä mukana? Voisiko asiakkaan tosiasiallisesti sopia esim. yhdestä työhakemuksesta per kolme kalenteriviikkoa tai kolmesta työhakemuksesta per viisi kalenteriviikkoa?

## 12 b § Haettavat työmahdollisuudet

12 b § 1.momentin 5. kohdan viittaus "muihin vastaaviin toimiin, joiden tavoitteena on työllistyminen" vaatii täsmennystä. Esimerkiksi koulutuspalveluun hakeutuminen voi olla hyvinkin työllistymishakuista (erityisesti ns. RekryKoulutuksen tapauksessa), ja usein työnhakijalle suora työnhaun ja palvelun kautta työllistyminen voivat olla samanarvoisia vaihtoehtoja.

## 12 c § Omatoimisen työnhaun seuranta

Työhakemuksia tai muita yhteydenottoja ei esitysluonnoksen mukaan pääsääntöisesti tarkistettaisi, eikä työnantajia veloitettaisi kirjaamaan tai arkistomaan hakemuksia tai yhteydenottoja. *Oma asiointi* -palvelun kautta tehtävät ilmoitukset perustuisivat siis täysin luottamukseen. Jos asiakas vain muistaa ajallaan raportoida *jotain*, ei pelkoa kiinnijäämisestä ole. Tämä on mallin turhan ilmeinen porsaanreikä, jota asiakkaat oppivat nopeasti käyttämään hyväksi.

Raportointi on tarkoitus tehdä ensisijaisesti verkkopalvelussa, mutta pykälän perustelujen mukaan "muukin ilmoitustapa olisi mahdollinen". Tämä voi käytännössä muodostua isoksi hallinnolliseksi sudenkuopaksi. Jos oletetaan, että verkkopalvelun käyttöaste olisi korkeahko 85 %, tulisi silti 15 % raporteista "muilla tavoilla". Oletetaan lisäksi, että työnhakijoita olisi 500

24.8.2018

000, joista työnhaku- ja raportointivelvoite koskisi 200 000 etuuden hakijaa. Näin ollen "muuta ilmoituksia" syntyisi kuukausittain  $200\ 000 * 15\ \% = 30\ 000$  kpl. Tämä olisi valtava kuorma puhelin- ja käyntiasioinnille sekä manuaaliselle kirjaustyölle. Toki kuormaa helpottaisi samanaikainen työtarjouksiin liittyvän työn väheneminen

Pykälässä tulisi täsmentää sitä, kuka on vastuussa sen selvittämisestä, oliko tietty kalenteriviikko omatoimista työnhakua edellyttävä vai ei. Tekeekö selvittämisen maksaja vai kasvupalveluviranomainen? Tällainen selvittäminen johtaa helposti raskaaseen hallinnolliseen prosessiin.

Jotta raportointitietoa voisi hyödyntää palvelun kehittämisessä, tulisi raportoinnin ehdottomasti tuottaa luokiteltua tietoa asiakkaan työhausta, ei pelkkää vapaamuotoista tekstiä työhausta. Luokitukset voisivat olla esim. *työhakemus julkiseen ilmoitukseen, työhakemus ilman julkista ilmoitusta, oman työn myyntiyritys, osallistuminen rekryointitapahtumaan* jne. Tietoa-ineistoa ei voisi analysoida kvantitatiivisesti, ellei tietoja olisi luokiteltu.

## Työttömyysturva

Seuraamusjärjestelmään kaavailtua muutosta voi pääasiassa pitää tarkoituksenmukaisena ja työnhakijoiden yhdenvertaista asemaa parantavana. Silti, kuten luonnoksessakin todetaan, seuraamusjärjestelmän muutosten kokonaisvaikutuksia on vaikea ennakoida, mutta oletettavasti selvitettävien seuraamustilanteiden määrä tulee kasvamaan moninkertaisesti. Tämä tulee huomioida seuraamusjärjestelmästä vastaavan tahon resursoinnissa.

Korvauksettomien määräaikojen lyheneminen laiminlyöntien osalta saattaa vähentää niiden vaikutusta joidenkin asiakkaiden toimintaan.

## TTL:n pykäläkohtaisia kysymyksiä

2 a luku 1 §: Tuleeko todisteellisen riitauttamisen määrittely johonkin?

4 § työstä kieltäytyminen: Miten maakunta tai palveluntuottaja saa tiedon hakijan kieltäytymisestä työstä johon hänet on valittu? Työnhakijalla ei välttämättä ole intressiä tuota ilmoittaa, palkkatukipaikkojen osalta tieto varmaankin saadaan työnantajalta.

5 § Työhaun ja työllistymistä edistävien palveluiden laiminlyönti: Korvauksettoman määräajan asettaminen edellyttää, että asiakasta on muistutettu laiminlyönneistä. Mitä tarkoittaa kohta "Sillä ei sen sijaan olisi merkitystä, johtuiko muistutuksen antaminen työnhakijan työvoimapolitiisesti arvioituna moitittavana pidettävästä menettelystä vai oliko työnhakijan menettelyyn jokin sinänsä hyväksyttävänä pidettävä syy." Siis muistutetaanko asiakasta laiminlyönnin syystä riippumatta ja vaikuttavatko kaikki muistutukset samalla tavalla?

6 § toistuva moitittava menettely: Määritelläänkö toistuvalla menettelylle tarkasteluaika?

24.8.2018

9 § pätevä syy palvelusta kieltäytymiseen/keskeyttämiseen:  
Luovutaanko siis suunnitelman laatimisen pyytämisestä henkilön ilmoittautuessa uudelleen työhakijaksi palvelusta kieltäytymisen (suunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jääminen) vuoksi katkenneen työnhaun takia? Mistä alkaen työhaku tulee voimaan, jos suunnitelman laatiminen tai tarkastaminen viivästyy maakunnasta tai palveluntuottajasta johtuvasta syystä?

## Virheet


s. 5: 2.1.2 Työnvälitys, 2. kappale, 1. lause: Työ- ja elinkeinopalvelujen tehtävänä on tukea *kansalaisia* ammatillisten tavoitteiden työstämisessä ja toteuttamisessa. Korjausehdotus: *kansalaisia* -> *henkilöasiakkaita*.

Virhe: Laki työttömyysturvan muuttamisesta 5 § 1. mom. kohdat b & c: *Työvoimakoulutus* mainittu, vaikka sen pitäisi korvautua kokonaan kasvu- palvelukoulutuksella. Korjausehdotus: *poistetaan kohta c*.

Laki työttömyysturvan muuttamisesta 5 § 1. mom kohta e: viittaus JROKL:iin sisältää epätäsmällisen lain nimen, pitäisi olla *laki julkisista rekrytointipalveluista sekä osaamisen kehittämisen palveluista*. Saman voisi tarkistaa muistakin JROKL-viittauksista.

24.8.2018

Kehittämispäällikkö, UUD ELY

  
Hannu Hyytinen

Johtaja, UUD TET

  
Jarmo Ukkonen

Johtava asiantuntija, UUD ELY

  
Olli Päärnilä

JAKELU

TEM