

Asia: VN/8915/2024

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Onko teillä yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta?

Työvoimapalveluiden rooli työllisyyden edistämisessä on kasvussa. Niin pitkäaikais-työttömyyden kasvu kuin työvoiman tarjonnan ja kysynnän ristipaineet vaativat onnistuneita työvoimapalveluita. Työvoimapalveluita onkin uudistettu viime vuosina eri tavoin. Työllisyyspalvelut siirtyivät vuoden alusta työllisyysalueiden vastuulle, pohjoismainen työnhakumalli astui voimaan vuonna 2022 ja nykyinen hallitus on tehnyt muutoksia esimerkiksi palkkatuen ehtoihin.

Käsillä oleva esitys jatkaa työvoimapalveluiden uudistamista. Keskeisenä tavoitteena on kohdentaa työvoimapalveluiden resursseja tarkoituksenmukaisemmin. Käytännössä esitys kuitenkin heikentää useita pohjoismaisen työnhakumallin edellytyksiä ja siihen sisältyvä rahoitusleikkaus uhkaa tavoitteiden saavuttamista. STTK onkin huolestunut työvoimapalveluiden kehittämisen poukkoilevuudesta. Merkittäviä ja työvoimapalveluita eri suuntiin vieviä muutoksia tehdään nopeasti edellisten uudistusten jälkeen. Käytännössä jo tehtyjen uudistusten vaikutukset tai yhteisvaikutukset eivät voi olla vielä nähtävissä.

STTK on huolissaan myös työvoimapalveluiden resurssoinnista. Hallituksen esityksen mukaan erityisesti täydentävissä työnhakukeskusteluissa on jääty lain edellyttämästä määrästä. Hallituksen esityksen laskentatapoja ja tietoja soveltaen työvoimapalvelut kaipaavat pelkästään täydentävien työnhakukeskustelujen toteuttamiseen nykyisen lainsäädännön puitteissa lähes 250 henkilötyövuotta lisää.

Työvoimapalveluihin panostamisen sijaan hallituksen esitys keventää velvoitteita epäsuhdan korjaamiseksi. Samalla esitys tarkoittaa leikkausta työvoimapalveluiden rahoitukseen. Vaikka leikkaus on pienehkö, ei henkilöstövähennyksiin pitäisi olla nykytilanteessa varaa. STTK katsookin,

että palveluprosessin keventämisen yhteydessä tehtävästä kuntien peruspalveluiden valtiosuuden leikkauksesta pitäisi luopua. Näin tulisi mahdollistaa säädosmuutoksilla laskennallisesti vapautuvan resurssin kohdentaminen työvoimapalveluihin ja siten työllisyyden edistämiseen.

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa palveluprosessista?

Palvelutarpeen parempi huomioiminen palveluprosessissa on perusteltua. Työnhakijat ovat keskenään erilaisissa tilanteissa. Osa tarvitsee tukea paljon ja pitkäjänteisesti, kun taas osalle riittää lyhytaikainen työnhaun tuki.

STTK kiinnittää kuitenkin huomiota käsillä olevien uudistusten ja pohjoismaisen työnhakumallin suhteeseen. Esitys sisältää useita muutoksia, joilla heikennetään pohjoismaisen työnhakumallin tavoitteiden toteutumisen edellytyksiä.

Vaikka esityksen perusteluna on kohdentaa resursseja niitä enemmän tarvitseville, huokuu esityksestä ennemminkin tehtävien vähentäminen ja säästöt. Riskinä on, että säästöpainetta vaarantaa tavoitteena olevan resurssien kohdentamisen henkilökohtaista palvelua enemmän tarvitseville työnhakijoille.

2. Koetteko alkuhaastattelun järjestämisen määräajan pidentämisen viidestä arkipäivästä kymmeneen arkipäivään kannatettavana?

Alkuhaastattelun järjestäminen mahdollisimman pian työnhaun alkamisen jälkeen on olennaista palvelutarpeen ja työllistymisen edellytysten arvioinnin kannalta.

3. Onko täydentävien työnhakukeskustelujen perustuminen asiakkaiden palvelutarpeeseen mielestänne tarkoituksenmukaista?

On perusteltua, että työnhakijan palvelutarve otetaan entistäkin paremmin huomioon täydentävien työnhakukeskustelujen määrää päätettäessä. Nyt ehdotettu sääntely ei riitä vastaamaan työnhakijan palvelutarpeen riittävään huomioimiseen. Esimerkiksi vuonna 2023 laki olisi edellyttänyt 1,2 miljoonan täydentävän työnhakukeskustelun järjestämistä. Hallituksen esityksen mukaan täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettiin kuitenkin 453 000 kappaletta. Tämä vastaa alle 40 prosenttia lain edellyttämästä määrästä.

Hallituksen esityksellä ja erityisesti siihen sisältyvällä rahoitusleikkauksella työllisyysalueita ohjataan vähentämään 150 000 täydentävää työnhakukeskustelua lisää, minkä jälkeen täydentävien työnhakukeskustelujen vuotuinen määrä olisi vain noin 300 000. Tätä voi peilata esimerkiksi lain edellyttämään täydentävien työnhakukeskustelujen 1,2 miljoonan määrään ja Valtiontalouden tarkastusviraston (16/2023) arvioon siitä, että noin 40 prosenttia työnhakijoista on vaikeasti työllistyviä. Jos arvioidaan, että vaikeasti työllistyvät tarvitsisivat kaikki täydentävät

työnhakukeskustelut, pitäisi pelkästään heille järjestää lähes 500 000 täydentävää työnhakukeskustelua.

Tämä tarkoittaa, että edes nykyisellä täydentävien työnhakukeskustelujen määrällä ei pystyttäisi järjestämään täydentäviä työnhakukeskusteluja kaikille vaikeasti työllistyville.

Edellä esitetty karkea laskelma aliarvioi täydentävien työnhakukeskustelun tarpeen. Tämä johtuu siitä, että vaikeasti työllistyvien ja helposti työllistyvien väliin jää työnhakijoita, jotka tarvitsisivat jonkin verran työnhaun tukea. Lisäksi on huomattava, että aiemmin tehdyt arviot voivat aliarvioida tämän hetken palvelutarvetta myös siksi, että työttömyystilanne on äskettäin heikentynyt. Työnvälitystilaston mukaan esimerkiksi rakennetyöttömien määrä on kasvanut vuodessa lähes 30 000 henkilöllä.

STTK katsoo, että ehdotetut muutokset eivät mahdollista esityksen sinänsä hyvää resurssien kohdentamisen tavoitetta. Työvoimapalvelujen resurssit ovat myös uudessa sääntelyssä liian pienet suhteessa tarpeisiin. Nämä näkökohdat huomioon ottaen esityksellä voi olla arvaamattomia seurauksia ja se uhkaa onnistunutta työllisydenhoitoa.

4. Näettekö nykyisestä muistutuskäytännöstä luopumisen ja työnhaun voimassaolon päättyminen ensimmäisestä asioinnin laiminlyönnistä kannatettavana?

Muistutuskäytäntö on usein koettu hämmennystä ja hallinnollista taakkaa lisääväksi. Työnhakijoiden tiedontarvetta muistutuskäytännöstä luopuminen ei kuitenkaan poista. Siksi onkin tärkeää, että työnhakijoita tietoisuutta velvoitteistaan lisätään tehokkaalla neuvonnalla. Muistutuskäytäntö on vaikeassa tilanteessa olevien työnhakijoiden asemaa tukeva toimi ja sen poistamista on vaikea nähdä perusteltuna.

5. Koetteko työllistymissuunnitelmien sisältöjen määrittelyn olevan palveluprosessin toimivuuden kannalta oleellisia?

Työllistymissuunnitelman tulee edistää työnhakijan työllistymistä tai palveluihin ohjaamista. On olennaista, että myös jatkossa työllistymissuunnitelmassa sovittavat toimenpiteet suunnitellaan yhdessä työnhakijan kanssa ja että työvoimaviranomainen tukee aktiivisesti työnhakijaa suunnitelman toteuttamisen eri vaiheissa.

6. Koetteko asiakkaiden palveluprosessiin sisältyvien asiakastapaamisten sisältöjen määrittelyn olevan palveluprosessin toimivuuden kannalta oleellisia?

-

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuutta koskevista muutoksista?

Hallituksen esityksen tietojen mukaan työnhakuvelvollisuuden asettaminen on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. STTK katsoo, että asiasta tarvitaan lisää tietoa. Olisi selvitettävä, mistä työnhakuvelvollisuuksien asettamisen matalat määrät johtuvat ja miten niitä voidaan lisätä.

2. Näettekö, että alennetun työnhakuvelvollisuuden asettamisen yhteydessä arvioitavissa seikoissa on huomioitu oleelliset tekijät?

Työnhakuvelvollisuutta olisi myös jatkossa alennettava, jos työvoimaviranomainen arvioi, ettei ole neljää sellaista työmahdollisuutta, joihin työnhakija voisi työllistyä. Arviossa on perusteltua huomioida työnhakijan koulutus, työkokemus ja osaaminen.

3. Tukeeko työnhakuvelvollisuutta koskevan sääntelyn yksinkertaistaminen ja tietyistä poikkeuksista luopuminen työnhakuvelvollisuuden tarkoituksenmukaista asettamista?

-

4. Työnhakuvelvollisuuteen ehdotettavat muutokset tuovat tietyt asiakasryhmät (esim. osa-aikatyössä olevat sekä henkilöt, joilla on tiedossa myönteinen muutos työnhaun tilanteeseen) yleisen työnhakuvelvollisuuden alentamisen kriteerien piiriin. Näettekö tämän kannatettavana?

-

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työtärjouksiin tehtävistä muutoksista?

STTK katsoo, että termistöä tulisi harkita. Työtärjoukset eivät varsinaisesti ole työtärjouksia, vaan työvoimaviranomaisen kehotuksia hakea tiettyä työtä. Poikkeava sanoitus voi haastaa työnhakijoita ja lisätä prosessin epäselvyyttä. Muutosten yhteydessä tulisi harkita vähintäänkin työtärjouksiin liittyvän viestinnän selkeyttämistä.

2. Tukeeko työtärjouksiin heti työnhaun alusta alkaen ehdotettava velvoittavuus työllistymistä ja työtärjousmenettelyn tarkoituksenmukaista toimeenpanoa?

On perusteltua säätää työtärjoukset velvoittaviksi heti työnhaun alusta alkaen. Työtärjouksissa tulee kuitenkin myös jatkossa huomioida työntekijän yksilölliset edellytykset suhteessa työtärjouksen kohteena olevaan työhön.

Samalla työtärjousten määrän kehitystä tulee seurata aktiivisesti. Hallituksen esityksen tietojen mukaan työtärjousten määrä on vähentynyt. Jos tehty muutos ei jatkossa nosta työtärjousten määrää, tarvitaan lisää tietoa siitä, miksi toivottu kehitys ei realisoitu sekä arvio jatkotoimenpiteiksi.

3. Selkeyttääkö työtärjouksiin ehdotetut muutokset kokonaisuutena työtärjouksia koskevaa sääntelyä?

Ehdotetut muutokset selkeyttävät työtärjouksia koskevaa sääntelyä.

1. Onko teillä lausuttavaa työnhakijalle tai työvoimaviranomaiselle ehdotetusta velvollisuudesta työnhakuprofiilin laatimiseen ja julkaisemiseen palvelualustalla?

Pakollisella työnhakuprofiilien julkaisemisella on tuskin toivottuja tuloksia vauhdittava vaikutus. STTK muistuttaa, että aiemmin on ollut voimassa vaatimus ansioluettelon laatimisesta. Siitä on luovuttu huonojen kokemusten takia. Jos tulokset ovat nyt vastaavia, ei työnhakuprofiilien pakollisuudella päästä tavoiteltuihin tuloksiin.

Lisäksi STTK pitää ongelmallisena sitä, että koko ehdotetun sääntelymuutoksen tarkoitus on käytännössä tukea yksityistä työnvälitystoimintaa. Muutoksen aidot vaikutukset työllisyyteen jäävät edelleen epäselväksi. Osa ehdotetuista työllisyysvaikutuksista sekoittuu uuden palvelualustan ja työnhakuvelvollisuuden työllisyysvaikutukseen (ks. vaikutusarviointeja koskeva osio).

2. Onko teillä lausuttavaa työnhakijoiden työnhakuprofiilissa olevien henkilötietojen (koulutus, työkokemus, muu osaaminen ja työtoiveet) julkaisemisvelvollisuudesta ehdotetussa muodossa julkisena tietopalveluna?

Arkaluontoisten tietojen suojaamisesta tulee aina huolehtia. Työnhakuprofiilien haun ja tarkastelun pitää aina edellyttää rekisteröitymistä. Lokitiedoista on voitava jälkikäteen todentaa yksilöidysti, kuka työnhakuprofiilin tietoja on tarkastellut ja milloin.

3. Onko teillä lausuttavaa työnhakuprofiilien tietovarantoa koskevista muutoksista?

-

4. Onko teillä muuta lausuttavaa palvelualustaa tai työnhakuprofiileja koskeviin muutoksiin?

-

1. Onko teillä lausuttavaa koulutusta vailla olevia nuoria koskevista muutoksista? Erityisesti Opetushallitusta ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta pyydetään muun ohella arvioimaan esitettyjen muutosten kohderyhmien suuruutta, koska työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole ollut käytettävissään tähän tarvittavia tilastotietoja.

-

2. Onko teillä lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevista muutoksista?

-

3. Onko teillä lausuttavaa muista työttömyysturvamuutoksista?

-

1. Onko teillä lausuttavaa työllisyysvaikutusarvioihin?

Esityksen perusteella on todennäköistä, että muutosten työllisyysvaikutukset pienentävät työllisyyttä. Vaikka esitys astuu voimaan 2026, ovat vaikutukset erityisen ongelmallisia peilaten Suomen nykyiseen talous- ja työmarkkinatilanteeseen.

Työnhakuprosessin muutoksiin liittyvissä vaikutusarvioissa verrataan nykyhetken tavoitetilaa uuteen säädösmuutoksen seurauksena muuttavaan tavoitetilaan. Arviossa ei verrata nykyhetken toteumaa muutoksen tavoitetilaan. Arvio sisältää siis oletuksen, että tavoitteen ja toteuman suhde pysyy samana.

Tämä on ongelmallinen oletus. Olisi luontevaa ajatella, että tavoitetta kohti on päästävä. Lisäksi on vaikea ymmärtää, mihin tavoitteen ja toteuman suhde perustuu, kun uudessa mallissa työvoimaviranomaisen harkintavalta kasvaa, eikä tavoitetta siten voida vastaavalla tavalla laskea mekaanisesti. Hallituksen esityksessä on toki arvioitu keskustelujen määriä, mutta arvioiden tausta jää epäselväksi.

Työnhakuprofiilien vaikutusarviointia koskeva osio on esityksen vaikutusarvioista ongelmallisin. Koko arvio perustuu käytännössä aiempiin arvioihin, joissa on tarkasteltu uuden palvelualueen käyttöönoton vaikutuksia. Lisäksi hallituksen esityksessäkin todetaan, ettei vaikutuksia pystytä kunnolla erottamaan yhtä aikaa voimaan tulleen työvoimapalvelumallin vaikutuksista.

Tästä huolimatta hallituksen esityksessä esitetään työnhakuprofiilien julkaisemisen työllisyysvaikutukseksi 1250–2500, perustuen aiempiin arvioihin. Arviossa on huomioitu, että jopa puolet aiemmin arvioidusta 2500–5000 työllisyysvaikutuksesta voi johtua työvoimapalvelumallista. Tältä osin esitystä olisi syytä täydentää ja täsmentää. On näet epäselvää, miten tähän arvioon on päädytty.

Lisäksi työnhakuprofiileja koskevaan vaikutusarviointiin sisältyy metodologisia ongelmia. Vaikutusarviointi perustuu todennäköisyyksiin ja varantoajatteluun, mitä voidaan pitää ongelmallisena. Niiden sijasta voisi esimerkiksi tarkastella, miten työnhakuprofiilin julkaisseiden henkilöiden työllisyys on kehittynyt. Myös tähän tarkastelukulmaan liittyy ilmiselviä valikoitumiseen liittyviä ongelmia, mutta se olisi tärkeä vähintäänkin täydentävänä näkökulmana.

2. Onko teillä lausuttavaa liittyen työvoimaviranomaisvaikutuksiin?

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö on kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävä reilun kolmen miljoonan euron leikkaus. Tämä toteutetaan erityisesti, koska hallituksen esityksellä ohjataan kuntia vähentämään täydentävien työnhakukeskustelujen määrää. Siten laskennallisesti työmäärä vähenee. Hallituksen esityksestä käy kuitenkin ilmi, että nykyinenkään resurssi ei riitä. Muun muassa tässä lausunnossa esitettyjen perusteluiden valossa on selvää, että resurssi ei tule riittämään myöskään uudessa sääntelyssä, leikkauksen jälkeen.

Näistä syistä STTK katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvä leikkaus tulisi kokonaisuudessaan perua. Sääntelyn keventäminen ja harkintavallan lisääminen ovat sinällään kannatettavia asioita, mutta ne kaipaavat tuekseen riittävät resurssit. Leikkauksen sijaan pitäisi mahdollistaa laskennallisesti vapautuvan henkilöstöresurssin kohdentaminen työnhakijoiden työhaun tukeen.

Lisäksi STTK kiinnittää huomiota työvoimaviranomaisvaikutuksiin liittyvään tekniseen epäselvyyteen. Hallituksen esityksessä mainitaan, että täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettäisiin vuodessa 150 000 kappaletta vähemmän. Toisaalla esityksessä todetaan, että yksi henkilötyövuosi vastaa 3152 täydentävää työnhakukeskustelua. Näiden perusteella 150 000 täydentävää työnhakukeskustelua vastaavaksi henkilötyövuosimääräksi saadaan lähes 48 henkilötyövuotta.

Hallituksen esityksessä on kuitenkin päädytty 49 henkilötyövuoden vähennykseen. Esityksessä olisi syytä kuvata selkeästi, miten esitettyyn vähennystarpeeseen on päädytty.

3. Onko teillä lausuttavaa muista vaikutusarvioista?

STTK katsoo, että vaikutusarviointeja ja erityisesti vaikutusarviointien talouteen ja työllisyyteen liittyviä osioita tulee tarkentaa ja selkeyttää. Käsillä olevassa esityksessä talouteen ja työllisyyteen liittyvät tulokset jäävät osin epäselviksi ja toisaalta niistä voi hallituksen esityksen tiedoilla päätyä esityksen tuloksista poikkeaviin tuloksiin.

Erityisesti työllisyysvaikutuksia koskien esitystä tulisi täydentää ja selkeyttää. Nykyisessä esityksessä työllisyysvaikutuksia koskevaa osiota joutuu lukemaan käytännössä yhtä aikaa aiempien uudistusten hallituksen esitysten sekä erilaisten selvitysten kanssa. Vaikka lähdeviitteiden tarjoaminen on toimiva käytäntö, eikä kaikkea voi sisällyttää hallituksen esitykseen, tulisi esityksestä kuitenkin käydä suoraan selville, mihin lukuihin vaikutukset perustuvat ja miten valitut oletukset on tehty.

Muuta lausuttavaa?

Työnhakuprosessin ja työnvälityksen kehittäminen on keskeinen osa työvoimapalveluiden onnistumisen edellytysten rakentamista. Käsillä oleva esitys kuitenkin luo työvoimapalveluidelle onnistumisen mahdollisuuksien lisäksi uhkia. Toimivat työvoimapalvelut edellyttävät riittäviä resursseja, eikä henkilöstövähennyksiin pitäisi olla varaa edes uudessa kevyemmässä sääntelyssä.

Samalla STTK haluaa kiinnittää huomiota työvoimapalveluiden kehittämisen kannalta esityksestä uupuneisiin teemoihin. Esitykseen eivät sisälly esimerkiksi tuetun työllistämisen asiakkaiden palvelut sekä työnantajapalvelut. Kuitenkin näillä olisi keskeinen merkitys kohtaanto-ongelman ja työttömyyden haasteiden ratkaisemisessa.

Lisätietoja STTK:ssa:

Tom-Henrik Sirviö, ekonomisti

tom-henrik.sirviö@sttk.fi

040 684 2251

Gylling Päivi
STTK ry.