

Asia: VN/8915/2024

Lausuntopyyntö arviomuistiosta: Työvoimapalveluiden palveluprosessin uudistustarpeet ja yksityisen työnvälityksen mahdollisuus saada tietoja työnhakijasta

Lausunnonantajan lausunto

Työtarjousten velvoittavuuden lisääminen

Vantaan kaupungin lausunto (kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös):

Toukokuussa 2022 voimaan tulleen ns. pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä kokeilualueen kunnan tai TE-toimiston tekemässä työtarjouksessa tarkoitetun työn hakeminen velvoittaa työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä vasta, kun työnhakua on kestänyt kuusi (6) kuukautta. Kuitenkin jos työnhakija on jo hakenut työnhakuvelvollisuuden tarkastelujaksolla neljää muuta työmahdollisuutta tai täyttänyt muun hänelle asetetun määrällisen työnhakuvelvollisuuden, ei työtarjous velvoita työnhakijaa.

Vaikka pohjoismaisen työvoimapalvelumallin säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (175/2021 vp., s. 50) todettiin, että velvoittavilla työtarjouksilla vaikuttaisi olevan tutkimusaineiston perusteella merkittävä työllisyysvaikutus ja että työtarjoukset ovat toimenpiteinä varsin kustannustehokkaita, päätettiin velvoittavista työtarjouksista kuitenkin luopua muilta osin ja korvata ne työnhakuvelvollisuudella.

Käsillä olevassa arviomuistiossa VN/8915/2024 ehdotetaan, että työttömyysturvalakia tulisi muuttaa siten, että työvoimaviranomaisen tekemät työtarjoukset olisivat (taas) työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavia heti työnhakijaksi rekisteröitymisestä lukien. Vantaan kaupungin mukaan ehdotus on kannatettava ottaen huomioon velvoittavien työtarjousten esitetty kustannustehokkuus ja linkittyminen työnvälitykseen.

Työvoimaviranomaisen kirjallisesta muistutuksesta luopuminen

Vantaan kaupungin lausunto (kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös):

Velvollisuus muistuttaa kirjallisesti työnhakijaa hänen menettelynsä vaikutuksesta työllistymiseen ja hänen oikeuteensa saada työttömyysetuuteen otettiin lakiin pohjoismaisen työvoimapalvelumallin yhteydessä toukokuussa 2022. Muistutus on juridiselta luonteeltaan työvoimaviranomaisen neuvontaa työnhakijalle eikä muistutukseen voi vaatia oikaisua eikä siitä anneta valituskelpoista päätöstä. Työvoimaviranomaisella ei ole muistutuksen antamisessa harkintavaltaa.

Mm. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuonut tuloksellisuusraportissaan (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavainnot palvelumallista ja mallin jatkovalmistelu) esiin muistutuksen vaikeatulkintaisuuden ja sen lisäämän hallinnollisen työn TE-asiantuntijoille.

Arviomuistion mukaan muistutuksien hyödyistä työnhakijoille ei ole saatavilla luotettavaa tietoa, eikä voida osoittaa, että niiden lähettäminen vähentäisi työnhakijoiden tulevia vastaavia menettelyitä (laiminlyöntejä).

Vantaan kaupunki pitää ehdotusta muistutuksesta luopumisesta kannatettavana norminpurkuna. Työnhakijan oikeus neuvontaan tulee joka tapauksessa turvatuksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 30 §:n ja hallintolain 8 §:n säännöksiin.

Nuoret ja velvollisuus hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden edellytyksenä

Vantaan kaupungin lausunto (kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös):

Työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:n mukaan alle 25-vuotiaan nuoren, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, on tullut hakea edellisessä syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet hän täyttää. Opinnot voivat olla tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta tai ainoastaan peruskoulun oppimäärän suorittaneella lukio-opintoja. Koulutukseen hakeutumisvelvollisuutta ei voi täyttää hakeutumalla työvoimakoulutukseen.

Arviomuistiossa ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavan siten, että koulutukseen hakuvelvollisuutta voisi täyttää muullakin opiskelupaikkojen hakemisella kuin tutkintotavoitteisia opiskelupaikkoja hakemalla. Perusteluksi esitetään, että tutkintoon johtavaan koulutukseen hakeminen voi eri syistä estyä ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi olisi tarpeen ohjata näitä nuoria opiskelemaan heille soveltuvalla tavalla. Lisäksi koulutukseen hakuvelvoitteen täyttämisen takarajaa

elokuun ja syyskuun vaihteessa ehdotetaan muutettavan siten, että hakuvelvollisuutta seurattaisiin ajallisesti monimuotoiset opintopolut paremmin huomioivalla tavalla.

Vantaan kaupungin mukaan toimenpiteet, joiden avulla voidaan estää nuorten syrjäytymistä ovat kannatettavia. Jos jatkovalmistelussa opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa vahvistuu näkemys, että ehdotetulla tutkintotavoitteesta tinkimisellä on positiivisia vaikutuksia nuorten kokonaistilanteeseen ja työllistymiseen, niin Vantaan kaupunki suhtautuu ehdotukseen myönteisesti.

Palveluprosessin uudistaminen (ml. työnhakuvelvollisuus)

Vantaan kaupungin lausunto (kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös):

Työnhakijan palveluprosessilla tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, jäljempänä JTYPL) 2 luvussa säädettyä kokonaisuutta, johon sisältyvät säännökset mm. työnhaun käynnistämisestä, alkuhaastattelun-, työnhakukeskustelun ja täydentävän työnhakukeskustelun järjestämisestä, työnhakijan palvelutarpeen arvioimisesta sekä työllistymissuunnitelman sisällöstä. Palveluprosessiin liittyy myös pohjoismaisen työvoimapalvelumallin yhteydessä 2.5.2022 voimaan tullut työnhakuvelvollisuus, jonka tarkoituksena on ollut vahvistaa ajatusta työttömyysetuuden vastikkeellisuudesta.

Työnhakuvelvollisuuden asettamisesta, haettavien työmahdollisuuksien määrästä, työnhakuvelvollisuutta täyttävästä toiminnasta, työnhakuvelvollisuuden alkamista koskevista poikkeuksista sekä haettavien työmahdollisuuksien määrää ja tarkastelujaksoa koskevista poikkeuksista säädetään JTYPL 3 luvussa. Vastaavat säännökset on sisällytetty 1.1.2025 voimaan tulevaan lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023). Työttömyysturvalain 2 a lukuun sisältyvät vastinparina säännökset työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä.

Vantaan kaupunki on tutustunut tämän lausunnon antamista varten professori (emeritus) Kaarlo Tuorin 30.9.2023 laatimaan selvitykseen, jossa Tuori on arvioinut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012) ja työttömyysturvalakiin kohdistuvia mahdollisia muutostarpeita. Hänen arviointinsa on kohdistunut lainsäädännön selkeyteen, ymmärrettävyyteen ja ennakoitavuuteen.

Tuorin esittää yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä ja suosituksena JTYPL ja työttömyysturvalain kodifikaation luonteista kokonaisuudistusta. Hänen mukaansa esimerkiksi laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta on verraten runsaasti säännöksiä, joilla ei ole yksiselitteistä oikeudellista sisältöä. Lisäksi mallin ongelmallisuus liittyy mm. lain pääsäännöstä tehtävien poikkeuksien runsaaseen määrään ja niiden ilmaisemiseen vaikeaselkoisesti.

Vantaan kaupunki kannattaa Tuorin suosittelemaa lakien kokonaisuudistusta. Lakien parempi luettavuus edistäisi säännösten tehokkaampaa soveltamista.

Kokonaisvaltaisempaa lainsäädännön uudelleen tarkastelua perustelevat välillisesti myös ne havainnot, joita sisältyy työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) 12.12.2023 Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle toimittamaan selvitykseen VN/36030/2023 uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanosta ja toimivuudesta.

Työnhakuvelvollisuuden osalta selvityksessä todetaan, että työnhakuvelvollisuuden asettamisessa ei olla päästy millään alueella arvioidulle tasolle ja TE-toimistojen sekä kuntakokeilujen työnhakijoista noin reilulle kolmannekselle ei ole asetettu lainkaan työnhakuvelvollisuutta. Selvityksen mukaan asiakkaiden työnhaku ilman velvoitettakin on pääsääntöisesti aktiivista eikä velvollisuus hakea työtä tuo merkittävää lisäarvoa työllistymisen näkökulmasta.

Heikentynyt tilanne työmarkkinoilla on selvityksen mukaan johtanut siihen, että keskimääräinen alkuhaastattelun järjestämiseen mennyt aika on pidentynyt koko mallin olemassaoloajan, mutta mediaani on toistaiseksi pysynyt alle kymmenessä päivässä. Keskimäärin alkuhaastatteluja on järjestetty lähipalveluna 45 %:ssa kaikista järjestetyistä alkuhaastatteluista, jota pidetään selvityksessä melko alhaisena lukuna huomioden lakiin kirjattu lähtökohta kasvokkaisen palvelun ensisijaisuudesta.

Selvityksen mukaan täydentävien työnhakukeskustelujen tasoa voi pitää yllättävän alhaisena, koska tavoitteesta jäätäneen noin neljänneksellä. Myöskään uuden asiakaspalvelumallin palveluprosessi ei näyttäydy selvityksen mukaan aiempaa parempana metodina saada aktivoitua asiakkaita osallistumaan palveluihin. Selvitystä varten kuultujen työttömyysturvan vastuualueen asiantuntijoiden mukaan asiakaspalvelumallin yksityiskohtaisuus on tehnyt helposti ymmärrettävien ohjeistusten laatimisesta vaikeaa.

Positiivisena asiana selvityksessä tuodaan ilmi, että asiakastyytyväisyyskyselyiden perusteella asiakkaat ovat keskimäärin tyytyväisiä kuntakokeiluista ja TE-toimistoista saamaansa palveluun. Vastaajien kokonaisarvio uuden asiakaspalvelumallin hyödyllisyydestä heidän työllistymiseensä on silti selkeän negatiivinen, eivätkä he näe mallin vaikuttaneen positiivisesti oman tilanteensa paranemiseen. TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstöstä yli puolet (55 %) kyselyvastaajista ei koe palvelumallin edistävän työllistymistä lainkaan tai sen hyöty on korkeintaan vähäinen. Lisäksi henkilöstöressurssien on nähty olevan riittämättömät palvelumallin täyteen toimeenpanoon.

Yrityksille suunnatun kyselyn mukaan merkittävä osa yrityksistä (85 %) ei ole kokenut työhakemusten lisääntyneen lainkaan tai niiden määrä on lisääntynyt korkeintaan vähän uudistuksen myötä. Selvityksessä todetaan, että pelkkä työnhakijoiden itsenäisen työhaun

tukeminen asettamalla hakijoille työnhakuvelvollisuus ei yksinään riitä lisäämään merkittävällä tavalla yritysten kannalta osaavan työvoiman saatavuutta.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastusraportin mukaan palvelumallin kaavamaisuus ei mahdollista yksilöllisten palveluiden tarjoamista asiakkaille. Tämä taas on VTV:n mukaan johtanut omatoimisten asiakkaiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien asiakkaiden alipalveluun.

Vaikka pohjoismaisen työvoimapalvelumallin voimaantulosta on kulunut vasta kaksi vuotta, tulee edellä esitettyihin selvityshavaintoihin suhtautua Vantaan kaupungin mukaan vakavasti. Nyt lausuntopyynnöllä olevassa arviomuistiossa VN/8915/2024 esitettyjä lainsäädännön alustavia kehittämis ehdotuksia voidaan pitää osin oikeasuuntaisina, mutta riittämättöminä.

Arviomuistiossa esitetään, että alkuhaastattelu tulisi myös jatkossa järjestää viiden (5) arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. Kiristynyt työmarkkinatilanne ja niukka henkilöstöresurssi on osoittanut tämän määrärajan kuitenkin käytännössä liian tiukaksi. Vantaan kaupungin mukaan kestävämpi ratkaisu olisi määritellä aikarajaksi 10 arkipäivää. Se ei vaaranna vielä työnhaun vahvaa alkua.

Arviomuistiossa esitetty ajatus, että täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisen olisi perustettava jatkossa ensisijaisesti kunkin asiakkaan palvelutarpeeseen, on ehdottoman kannatettava. Resurssien vaikuttava kohdentaminen edellyttää riittävän joustavaa sääntelyä ja mahdollisuutta harkintavallan käyttämiseen.

Ehdotus tekoälyä hyödyntävän valtakunnallisen laskentatyökalun kehittämiseksi palvelutarpeen arvioinnin ja työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyden arvioinnin tueksi on tarpeellinen ja kannatettava. Digitalisaation hyödyntäminen palveluprosessissa mahdollistaa henkilöstöresurssien kohdistamisen paremmin niihin asiakkaisiin, jotka tarvitsevat enemmän tukea työnhakuunsa. Lisäksi ajatus etuuden maksamisen edellytysten ratkaisemisesta jatkossa osittain automaattisesti, on kannatettava.

Arviomuistiossa todetaan, että työnhakuvelvollisuuden asettamista ja määrää tulisi tarkastella uudelleen niiden työnhakijoiden kohdalla, joiden työllistymistä työnhakuvelvollisuus tukee heikosti ja näiden työnhakijoiden työllistymistä tulisi edistää kattavammin muilla keinoilla. Vantaan kaupunki on asiasta samaa mieltä.

Vantaan kaupunki pitää yllättävänä, että arviomuistion mukaan nykyistä palvelumallia ei olisi mahdollista purkaa tarvittaessa kokonaan, vaan siihen valmisteltavien muutosten jälkeenkin palvelumallin tulisi keskeisiltä osin olla edelleen voimassa. Arviomuistion mukaan Suomi on

sitoutunut uudistamaan henkilöasiakkaiden palvelumallia pysyväisluonteisesti ja saanut siihen Euroopan unionin Elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF) rahoitusta 70 miljoonaa euroa. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 176/2021 vp, s. 20) viitataan unionin rahoitukseen kuitenkin varsin suppeasti:

”Muutosten toimeenpano edellyttää työ- ja elinkeinotoimistoissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa uusia toimitilaratkaisuja, tietojärjestelmien kehittämistä sekä muun muassa henkilöstön kouluttamista. Nämä on tarkoitus toteuttaa nykyisten toimeenpanoon osoitettujen määrärahojen ja EU:n niin sanotun elpymisvälineen kautta allokoitavien määrärahojen puitteissa.”

Yksityisen työnvälityksen mahdollisuus saada tietoja työnhakijoista

Vantaan kaupungin lausunto (kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös):

Arviomuistion mukaan kirjautuneet työnantajat ja työnvälitysyrietykset voisivat tehdä hakuja julkaistuista työnhakuprofiileista. Tätä kautta edellä mainitut saisivat työnhakijoista työnvälityksen kannalta tarpeelliset tiedot. Tavoitteena on, että lähtökohtaisesti kaikista työnhakijoista julkaistaisiin profiili. Julkaisemisveloitteen piiriin kuuluisivat tiedot henkilön koulutuksesta, työkokemuksesta, muusta osaamisesta ja työtoiveista. Kuitenkaan tietoja, joista henkilö voidaan tunnistaa, ei edellytettäisi julkaistavaksi työttömyysetuuden menetyksen uhalla. Suunniteltu rajaus on Vantaan kaupungin mukaan perusteltu.

Yleinen palaute / Muut muistion kohdat

-

Riipinen Janne
Vantaan kaupunki / Kaupunkiympäristön toimiala - Vantaan kaupunki,
työllisyyden ja kotoutumisen palvelualue