

Lausunto

14.03.2025

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?

Esityskokonaisuus on yleiseltä linjaltaan yhdenmukainen VTV:n tarkastuksen 16/2023 Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus (myöhemmin tarkastus) suositusten kanssa.

Esityksen mukainen palvelujen kohdentaminen asiakkaiden arvioidun tarpeen mukaan ja kaavamaisen palveluprosessin purkaminen ovat oikeansuuntaisia muutoksia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan uudistuksen jälkeen on uudelleenarvioitava, tuleeko asiantuntijoiden harkintavaltaa palveluprosessin ja työnhakuvelvoitteen suhteen lisätä esitettyä enemmän. VTV huomauttaa myös, että muistutuskäytännöstä luopuminen voi heikentää vaikeasti työllistyvien asemaa.

Asiantuntijoiden harkintavallan lisäämisellä esitysluonnos pyrkii kohdistamaan palvelua paremmin tukea tarvitseville ja samalla vähentämään omatoimisten asiakkaiden ylipalvelua. Toisaalta harkintavallan lisäämiseen liittyy tarkastuksen perusteella riski siitä, että samanlaiset asiakkaat eivät saa yhdenvertaista kohtelua, jos lainsäädännön soveltaminen jätetään liiaksi yksittäisille asiantuntijoille. VTV pitää tärkeänä, että lakimuutoksen yhteydessä varmistetaan TE-asiantuntijoiden riittävä tuki ja kiinnitetään huomiota soveltamisohjeiden selkeyteen.

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa palveluprosessista?

-

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

Tarkastuksen mukaan alkuhaastattelut toteutuivat keskimäärin yhdeksän arkipäivän kuluessa pohjoismaisen palvelumallin ensimmäisenä toimintavuonna ja alkuhaastattelu pystyttiin toteuttamaan tavoitteen mukaisesti viidessä arkipäivässä noin 11 prosentille työnhakijoista. Vuoden 2024 lokakuussa alkuhaastattelun järjestämisen mediaani oli kahdeksan arkipäivää. Toisin sanoen alkuhaastattelu on jo aiemmin järjestetty ennemminkin kymmenen kuin viiden arkipäivän kuluessa, eikä lainsäädäntö siksi välttämättä muuta käytännön tilannetta. 86 prosenttia tarkastuksen kyselyyn (maaliskuu 2023) vastanneista TE-asiantuntijoista oli sitä mieltä, että silloisilla resursseilla ei ollut mahdollista toteuttaa uuden asiakkaan alkuhaastattelua sekä myöhempiä täydentäviä työnhakukeskusteluja tavoiteaikataulussa.

Lakiesityksen mukaan alkuhaastattelut on lähtökohtaisesti järjestettävä nykyistä vastaavasti työvoimaviranomaisen toimipisteessä tai muussa asiointipisteessä. Palvelumallin ensimmäisen vuoden aikana alkuhaastatteluista kuitenkin vain 38 prosenttia järjestettiin lähipalveluna. Tarkastuksen perusteella lähipalvelun vähäisyyttä selittävät käytettävissä olevat henkilöstöressurit, asiakkaiden pitkä välimatka toimipisteeseen sekä organisaation toimintakulttuuri ja toimitilat. VTV korostaa, että henkilöstöressurssien riittävyyttä lakiesityksen mukaisten alkuhaastattelujen toteuttamiseen tulee arvioida lakimuutoksen toimeenpanon jälkeen. Myös toimivat toimitilaratkaisut ovat edellytys alkuhaastattelujen toteuttamiselle lakiesityksen mukaisesti lähipalveluna.

Ehdotuksen tavoite on mahdollistaa laadukkaan alkuhaastattelun järjestäminen ja panostaa työnhakijan henkilökohtaiseen kohtaamiseen. Tarkastuksen mukaan alkuhaastatteluissa aikaa on kulunut liikaa työnhakijan työnhakuvelvollisuuden läpikäyntiin, jolloin palvelutarpeen kartoitus on jäänyt liian vähälle huomiolle. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että palvelutarpeen kartoitusta priorisoitaisiin jatkossa alkuhaastatteluissa. Palvelutarpeen tunnistaminen on onnistuneen palveluprosessin edellytys.

3. Onko täydentävien työnhakukeskustelujen perustuminen asiakkaiden palvelutarpeeseen mielestänne tarkoituksenmukaista?

Palvelun perustuminen asiakkaan palvelutarpeeseen on perusedellytys tuloksellisille työvoimapalveluille. Myös nykyisen lainsäädännön lähtökohtana on, että täydentävät työnhakukeskustelut perustuvat asiakkaan palvelutarpeeseen. Nykyisen lainsäädännön aikana täydentäviä työnhakukeskusteluja on järjestetty huomattavasti vähemmän kuin arvioitiin ja varsinaisia työnhakukeskusteluja on priorisoitu niiden sijaan. Esitetyn lakimuutoksen ohjausvaikutus ei välttämättä ole kovin suuri, vaan se pikemminkin muuttaa lainsäädännön vastaamaan käytännön tilannetta. Oleellista on, että lainsäädäntö ja sen toimeenpanon edellytykset mahdollistavat työvoimaviranomaiselle asiakkaan palvelutarpeen tunnistamisen ja ohjaamisen tarkoituksenmukaisiin palveluihin.

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

Esitys työnhaun voimassaolon päätymisestä ensimmäisestä asioinnin laiminlyönnistä lisää työttömyysturvan velvoittavuutta. Samalla se todennäköisesti pienentää työvoimaviranomaisen

hallinnollista taakkaa, kun laiminlyöntien toistuvuuden seurannasta ja kirjallisten muistutusten lähettämisestä luovutaan.

Tarkastuksen tulokset muistutuskäytännöstä ovat ristiriitaisia. Toisaalta TE-asiantuntijat arvioivat, että kirjallinen muistutus on työnhakijoiden näkökulmasta selkeä tapa varmistaa, että työnhakija on tietoinen velvollisuuksistaan. Toisaalta muistutusta pidettiin työnhakijalle vaikeaselkoisena, osin turhana ja aikaa vievänä. Jos työnhaun voimassaoloa ja muistutuskäytäntöä muutetaan, on asiasta tiedotettava selkeästi ja ennakoiden työnhakijoita. Riskinä on, että muutos aiheuttaa epäselvyyttä etenkin vaikeasti työllistyvien keskuudessa.

Toistuvuusedellytyksen poistaminen voi heikentää erityisesti vaikeasti työllistyvien asemaa, sillä tarkastuksen mukaan juuri heillä on ollut vaikeuksia hahmottaa työnhakijan velvollisuuksiaan, ylläpitää työnhakua ja täyttää työnhakuvelvoite. Toisaalta HE-luonnoksessa esitetään, että jos työnhakija ohjataan monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, jonne monet vaikeasti työllistyvät ohjataan, työnhakijalle ei asetettaisi työnhakuvelvoitetta.

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

-

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

-

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuutta koskevista muutoksista?

-

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

-

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?

Hallituksen esityksen luonnoksen myötä osa-aikaisten työnhakijoiden työnhakuvelvollisuus asetettaisiin lähtökohtaisesti täytenä, eli heidän tulisi hakea neljää työmahdollisuutta kuukaudessa. Aiemmin osa-aikatyötä tekevien työnhakuvelvollisuus on ollut voimakkaasti alennettu.

Täyden työhakuvelvoitteen asettaminen lähtökohtaisesti kaikille osa-aikatyötä tekeville voi osoittautua ongelmalliseksi, sillä monille heistä kokoaikatyö ei ole mahdollista esimerkiksi työkyvyn, tietyillä aloilla vallitsevan osa-aikatyön yleisyyden tai perhetilanteen vuoksi. Myös esitysluonnoksessa todetaan, että osa-aikatyötä tekevien työnhakijoiden joukossa on henkilöitä, jotka eivät ole valmiita siirtymään kokoaikatyöhön. Osan näistä henkilöistä ennakoidaan siirtyvän pois työvoimapolvelujen asiakkuudesta työhakuvelvoitteen tiukentumisen seurauksena. Esitysluonnoksessa todetaan myös, että työhakuvelvollisuuden tasoa tullaan jatkossakin alentamaan sellaisten osa-aikaisessa työssä olevien työnhakijoiden kohdalla, joilla on korkeampi palvelutarve, eli esimerkiksi työ- tai toimintakyvyn rajoitteita.

Kun osa-aikaisesti töitä tekevien työnhakijoiden joukosta poistetaan heidät, joilla on perusteet alennettuun työhakuvelvollisuuteen sekä heidät, jotka eivät halua tai voi tehdä enempää töitä, on mahdollista, että muutoksen työllisyysvaikutukset jäävät odotettua pienemmiksi. Myös esitysluonnoksessa tuodaan esille merkittävät epävarmuudet liittyen muutoksen vaikutuksiin.

Esitysluonnoksen mukainen osa-aikatyötä tekevien työttömyysturvan velvoittavuuden lisääminen yhdistettynä aiemmin vuonna 2024 voimaan tulleeseen päätökseen poistaa työttömyysturvan 300 euron kuukausittainen suojaosa vähentävät kannusteita tehdä osa-aikatyötä. Joissakin tapauksissa uudistukset vahvistavat tavoitteensa mukaisesti kannustimia siirtyä kokoaikaiseen työhön. Kuitenkin edellä mainituista työkyvystä, perhetilanteesta ja osa-aikatyön yleisyydestä johtuvista syistä kokoaikatyöhön siirtyminen ei ole kaikille mahdollista. Tällöin osa-aikaisten työntekijöiden kannustin ylläpitää työnhakua ja osallistua työvoimapolveluihin laskee. VTV katsoo, että lakimuutoksessa ja sen toimeenpanossa on huomioitava osa-aikaisesti työskentelevien työnhakijoiden yksilölliset tilanteet ja mahdollistettava työhakuvelvollisuuden alentaminen joustavasti.

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työtarijouksiin tehtävistä muutoksista?

-

2. Tukeeko työtarijouksiin heti työnhaun alusta alkaen ehdotettava velvoittavuus työllistymistä ja työtarijousmenettelyn tarkoituksenmukaista toimeenpanoa?

-

3. Selkeyttääkö työtarijouksiin ehdotetut muutokset kokonaisuutena työtarijouksia koskevaa sääntelyä?

-

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

-

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

-

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?

Hallituksen esityksen mukainen työnhakuvelvollisuuden tiukentaminen ja velvoittavien työtarjousten määrän kasvu lisäävät työttömyysturvaseuraamusten määrää. Nykyisestä lainsäädännöstä poiketen hallituksen esityksen mukaan työnhakijalle asetettaisiin erilliset työttömyysturvaseuraamukset, jos hän sekä jättää hakematta hänelle osoitettua työtä että laiminlyö suunnitelmaan sisältyvän hakuvelvollisuutensa. Työttömyysturvaseuraamuksien lisääntyminen ja toistuvan asioinnin laiminlyönnin edellytyksestä luopuminen vähentävät todennäköisesti valtion työttömyysturvamenoja, mutta kasvattavat toimeentulotuen tarvetta.

Erityisen suuri riski toimeentulotuen tarpeen kasvuun on henkilöillä, joilla on alentunut työ- ja toimintakyky. Jos näiden henkilöiden palvelutarvetta ei tunnisteta ja työnhakuvelvoitetta lasketa, on riskinä, että he siirtyvät työttömyysturvaan verrattuna passivoivammalle toimeentulotuella.

1. Onko teillä lausuttavaa työllisyysvaikutusarvioihin?

-

2. Onko teillä lausuttavaa liittyen työvoimaviranomaisvaikutuksiin?

-

3. Onko teillä lausuttavaa muista vaikutusarvioista?

-

Muuta lausuttavaa?

-

Suomela Pietari
Valtiontalouden tarkastusvirasto