

Asia: VN/8915/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Työtarjousten velvoittavuuden lisääminen

Ehdotettu työtarjousten velvoittavuuden lisääminen heti työnhaun alusta on kannatettavaa. Työtarjoukset ovat yksi tapa tukea työnhakua ja nykyjärjestelmin ne todennäköisesti pystytään kohdistamaan aiempaa vaikuttavammin. Työtarjous-käsitteen muuttamista voisi kuitenkin harkita, koska se voi johtaa työnhakijaa harhaan tai työtarjouksen velvoittavuus jäädä epäselväksi työnhakijalle.

Osa-aikatyötarjousten osalta työtarjousten velvoittavuuden lisääminen ei vaikuta kannatettavalta ehdotetussa muodossaan esimerkiksi siksi, että osa-aikatyössä työtunnit voivat vaihdella viikoittain, jolloin työtarjousten antaminen voi osoittautua epätarkoituksenmukaiseksi ja kohtuuttomaksi yhteensovittaa työllistyjän kannalta. Osa-aikatyön osalta tulee ensin huolellisesti selvittää, mistä kaikista eri syistä työnhakijat tällä hetkellä tekevät osa-aikatyötä ja arvioida työtarjousten velvoittavuuden lisäämisen vaikuttavuutta tästä näkökulmasta.

Työtarjouksien lähettäminen osa-aikatyötä tekeville tulee olla työnhakijan ja työvoimaviranomaisen keskenään työnhakukeskusteluissa (tai monialaisissa palveluprosesseissa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa) sovittava toimenpide, joka toteutuu vain asiakkaan palvelutarpeen mukaan. Erityisen keskeistä tämä on tällä hetkellä, koska emme vielä tiedä, miten työttömyysturvaan juuri tehdyt muutokset vaikuttavat työnhakijoiden haluun tehdä osa-aikatyötä.

Osa-aikaista työtä tehdään tai joudutaan tekemään monista eri syistä. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden kohdalla kokoaikaisen työn tekeminen tai työtuntien lisääminen ei välttämättä koskaan ole mahdollista, mutta sosiaaliturvajärjestelmästäme ei tällä hetkellä löydy kattavasti eri elämänvaiheissa oleville henkilöille sellaisia etuusmuotoja, jotka olisivat joustavasti sovitettavissa yhteen palkkatulon kanssa ja tukisivat näin työhön menoa tai työssä pysymistä. Palveluprosessista ja em. työtarjousten velvoittavuuden lisäämisestä säädettäessä myös tämän kohderyhmän tilanne tulee huomioida.

Työvoimaviranomaisen kirjallisesta muistutuksesta luopuminen

Muistiossa esitettyjen perustelujen valossa työvoimaviranomaisen jälkikäteisestä kirjallisesta muistutuksesta luopuminen vaikuttaa kannatettavalta, mutta luopuminen sisältää myös riskejä.

Työnhakijan oikeuksien varmistamiseksi tulisikin luopumisen kanssa yhtäaikaa kehittää uudenlainen, ennakkollinen työnhakijan velvollisuuksista muistuttava palvelurakenne. Työnhakijoiden kyvyt, taidot tai esimerkiksi kielitaito vaihtelevat, jolloin perustuslakivaliokunnankin esiin nostama työnhakijan oikeuksien toteutuminen tulee muistutusten luopumistilanteessa turvata.

Kaikkein tehokkainta olisi, jos ennakkollinen muistuttaminen automatisoitaisiin osaksi työvoimaviranomaisen palveluprosessia digitaalisin välinein. Tällöin ennakkollisesta muistuttamisesta voitaisiin mahdollisesti säätää myös lainsäädännössä.

Lisäksi jälkikäteisestä muistutuksesta luovuttaessa tulee korostaa sitä, että työnhakuprosessin onnistumiseksi jo alkuhaastattelussa on erittäin keskeistä huolellisesti varmistaa, että työnhakija varmasti ymmärtää velvollisuutensa työnhakijana. Alkuhaastattelussa tulee myös varmistaa, että kunkin hakijan kohdalla valittu työvoimaviranomaisen tiedonvälitys ja viestintätapa on sellainen, jossa esimerkiksi kulttuuriset tekijät eivät ole este sille, ettei työnhakija voi huolehtia velvollisuuksistaan, tapaamisaikojensa peruutuksesta/siirrosta tai saa esimerkiksi ennakkollista muistutusta jostain työnhakuun liittyvästä velvollisuudesta.

Nuoret ja velvollisuus hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden edellytyksenä

Nuorten koulutushakuihin liittyvien velvoitteiden joustavoittaminen ja sen perusteena oleva nuorten syrjäytymisen ehkäiseminen on kannatettavaa. Esimerkiksi vammaiset tai neuropsykologisista häiriöistä kärsivät nuoret tarvitsevat erilaisia oppimisympäristöjä, jotka tulisi huomioida heitä koskevien velvoitteiden asettamisessa ja toimeenpanossa. Lisäksi koulutuspolut ja koulutuksien suoritustavat ovat monimuotoistuneet, mistä syystä hakuvelvoitteen joustavoittaminen on välttämätöntä.

Nuoret työnhakijat tulisi aidosti kohdata yksilöinä ja sitä kautta rakentaa heille tarkoituksenmukaisin ja kestävin työllistymispolku 'pakkokoulutushakumallin' sijaan. Tilanteissa, joissa nuori ei vielä tiedä, mille uralle hän haluaisi lähteä tai hänen työ- ja toimintakykynsä vaihtelee, tulee myös palkkatyön olla työtä hakevalle nuorelle palvelun sijaan aito mahdollisuus. Näin voitaisiin osan nuorista kohdalla päästä todennäköisesti nykyistä pakkohakua vaikuttavampiin tuloksiin, kun esimerkiksi pitkäkestoista nykyisenkaltaista toimeentulotukiriippuvuutta ei syntyisi. Nuoret kasvavat eri tahdissa ja yhteiskunnan tulisi tunnistaa myös hitaammin kehittyvien nuorten tarpeet ja mahdollistaa heille heidän tarvitsemansa aika kasvulle ja kehitykselle.

Palveluprosessin uudistaminen (ml. työnhakuvelvollisuus)

Palveluprosessin joustavoittaminen ja työvoimaviranomaisen harkintavallan lisääminen palveluprosessissa on erittäin kannatettavaa. Nykyisenkaltaisen lakiin kirjattu kategorinen määrämuotoinen kaikkiin työnhakijoihin heidän palvelutarpeestaan riippumatta kohdistuvat tapaamis- ja työnhakuvelvoitteet eivät ole tehokkain ja vaikuttavin tapa käyttää työvoimapalveluihin käytössä olevia niukkoja resursseja.

Nyt lakiin kirjattu 5 arkipäivää ja myös arviomuistiossa joustavoittamiselle ehdotettu alkuhaastattelun järjestäminen 5 arkipäivän sisällä työnhaun alkamisesta vaikuttaa kuitenkin edelleen tarpeettoman lyhyeltä ajalta. Alkuhaastatteluun järjestämiseen määritettyä aikajaksoa voisi pidentää kahteen viikkoon (10 arkipäivää), joka on käytännössä se aika, minkä jälkeen työttömäksi jäänyt työnhakija voi hakea ensimmäistä kertaa työttömyysturvaa. 10 arkipäivän aikajänne siis

riittäisi työnhakijan oikeuksien toteutumiseksi ja antaisi työvoimaviranomaiselle joustoa ja myös mahdollisuuden todella panostaa laadukkaiden alkuhaastattelujen järjestämiseen vaarantamatta työnhaun tuen ripeää käynnistymistä. Jos seuraavat määrämuotoiset työnhakuhaastattelut olisivat alkuhaastattelusta aina 3 kuukauden välein, ne todennäköisesti lomittuisivat tällöin melko tarkoituksenmukaisella tavalla myös ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ehdotettujen alenemisjaksojen aikajänteen kanssa, mistä syystä 3 kk:n aikaraami työnhakuhaastatteluille vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta. Aikajänteitä ja haastattelujen intensiivisyyttä tarkasteltaessa tulisikin huomioida työttömyysturvan rakenne työnhakijan näkökulmasta ja hyödyntää myös käyttäytymistieteellistä tutkimusta palveluprosessia uudistettaessa.

Tarvittaessa ehdotetut lakiin kirjatut määrämuotoiset 3 kk:n välein järjestettävät työnhakukeskustelut tulee voida joustavasti siirtää ja korvata esimerkiksi työvoimaviranomaisen yhteydenotolla/täydentävällä työnhakuhaastattelulla, jos työnhakijalla on jo selkeä etenemissuunnitelma (odottaa esim. jonkin palvelun tai kuntoutuksen alkamista). Määrämuotoisten haastattelujen toteuttaminen kategorisesti tällaisessakin tilanteessa, on resurssien tuhlausta. Sääntelyssä tulisi siis huomioida, että tilanteissa, jossa asiakas esimerkiksi odottaa työnhakusuunnitelman mukaisesti jonkin palvelun alkamista, työnhakukeskustelu voidaan korvata esimerkiksi työvoimaviranomaisen yhteydenottovelvollisuudella, jossa tarkistetaan työnhakijan tilanne ja että palvelutarve on ennallaan sekä sovitaan siirretyn työnhakukeskustelun ajankohta.

Kokonaisuutena työvoimaviranomaisen palveluprosessia kehitettäessä tulisi omana erillisenä kokonaisuutenaan arvioida tarkoituksenmukaisimmat tavat toteuttaa monialaisia palveluprosesseja (laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä, laki kuntouttavasta työtoiminnasta). Monialaisessa yhteistyössä ehdotetun kategorisen jaksotuksen tulisi voida poiketa työvoimapalvelujen perusprosessista yhteisesti sovittavalla tavalla asiakkaan tarpeiden mukaan.

Työnhakuvelvollisuuksien asettaminen tulee myös arvioida kokonaisuutena monialaisissa prosesseissa yhdenmukaisesti ja jos työnhakuvelvollisuus asetetaan, työvoimaviranomaisen tulee voida tarkistaa se ilman ns. kolmikanta- tai nelikantatapaamista. Työnhakuvelvollisuuden asettamismahdollisuutta ei tule sulkea pois monialaisista prosesseista, vaan se tulee sitoa työnhakijan työllistymispolun tavoitteisiin.

Palveluprosessia kehitettäessä tulisi huomioida myös se, että työnhakijan (ainakaan esimerkiksi kuntouttavassa työtoiminnassa yms. pitkäaikaistyöttömien tai muusta syystä monialaisen palveluprosessin perusteella palveluun ohjattujen kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla) työttömyysturva ei palvelussa olon aikana katkeilisi tarpeettomasti, mihin työnhakuvelvollisuuksien asettamisen joustavoittaminen on hyvä keino. Yleisesti ottaen esimerkiksi palvelun aikaiset etuuskatkeilut aiheuttavat suuren määrän hallinnollista jälkikäteistä byrokratiaa muissa viranomaisissa ja heikentävät palvelussa olijan taloudellista asemaa osin epätarkoituksenmukaisella ja joskus myös lannistavalla tavalla.

Uuden työvoimaviranomaisen aloittaessa tulisi uusia yhdyspintoja rakennettaessa ottaa käyttöön myös kynnyksetön moniammatillinen konsultointitapa, jossa ilman raskaita lakiin kirjattuja hallinnollisia prosesseja rakennetaan yhteistyöväylät esimerkiksi työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen eri asiantuntijoiden väliseen konsultointiin ja päinvastoin. Esimerkiksi aktivointisuunnittelun määrämuotoista hallinnollista taakkaa tulee ehdottomasti purkaa ja se tulee yhteensovittaa työllistymistä edistävän monialaisen yhteistyön palveluprosessin kanssa.

On myös keskeistä, että palvelujärjestelmää tai palveluprosessia ei kehitetä irrallaan sosiaaliturvajärjestelmästä.

Yksityisen työnvälityksen mahdollisuus saada tietoja työnhakijoista

Työnhakuprofiilit ja niihin suunnitellut kehittämistoimet ovat sinänsä kannatettavia, mutta niiden automaattinen julkaisu ei vaikuta sellaiselta toimelta, joka tukisi kaikkien työnhakijoiden työllistymistä. Työnhakijan kannalta 'tyhjää profiilia' on ihan turha julkaista. Sinänsä suurimman osan kohdalla työnhakuprofiilien julkaisun tehostaminen lienee ihan hyvä toimi, mutta julkaisua ei tule säätää ehdottomaksi työnhakijan velvollisuudeksi vaan työnhakijan ja työvoimaviranomaisen välillä sovittavaksi asiaksi. Profiilin julkaisun tulee perustua joko työnhakijan omaan päätökseen tai työvoimaviranomaisen ja työnhakijan yhteiseen harkintaan.

Ylipäättään profiilissa jaettavien tietojen piirin tulee olla selkeä ja rajattu ja jaettavien tietojen osalta tulee varmistaa, etteivät ne sisällä esimerkiksi työnantajina toimiville yksityisille työnvälitysyrityksille sellaista tietoa, joka ei työnantajalle kuulu (esim. terveystietoja). Lisäksi työnhakuprofiilien ajantasaisuus tulisi varmistaa eli profiili tulisi tarkistaa aina työvoimaviranomaisen ja työnhakijan välisissä työnhakukeskusteluissa erityisesti tilanteissa, jossa sen julkaisuun on yhdessä päädytty.

Yleinen palaute / Muut muistion kohdat

Jokaisessa muutosehdotuksessa, jossa lisätään työnhakijan velvollisuuksia ja omaohjautuvuutta (esim. muistutuksista luopuminen, työtarjousten lisääminen jne.), tulee huolehtia siitä, että työnhakijan oikeudet turvataan. Työvoimapalvelujärjestelmän ei tulisi perustua vain velvoittaviin - ja usein joiltain osin osaa työnhakijoita lannistaviin ja epäluottamusta lisääviin - elementteihin, vaan kunkin työnhakijan tulisi saada työvoimaviranomaiselta juuri sellaista yksilöllistä tukea kuin hän työllistyäkseen tarvitsee.

Ehdotettujen muutosten seurauksena voi olla esimerkiksi asetettujen sanktiomäärien kasvu, työnhakujen katkeilun lisääntyminen jne. Muutosten lainsäädäntövalmistelussa tuleekin huomioida, että hyvin lyhytaikainenkin ensisijaisen etuuden katkeaminen ja siitä syntyvä työnhakijan tulojen muutos voi, ja erityisesti perusturvalla elävien osalta myös johtaa, hallinnolliseen kuormitukseen muualla palvelujärjestelmässä, kuten Kelan etuus- ja perustoimeentulotuen järjestelmässä ja hyvinvointialueiden täydentävän ja ehkäisevän tuen myöntämisessä tai sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnissa. Nämä muille viranomaisille aiheutuvat, ja kansalaisille taloudellisen epävarmuuden lisääntymisenä näyttäytyvät, muutosten kokonaisvaikutukset tulee huolellisesti arvioida ehdotetuista muutoksista säädettyä tai niiden vaikutusarvioita tehtäessä ja byrokratiatyön siirtäminen toiseen kohtaan järjestelmää tulee ehkäistä.

Velvoittavuuden lisäämisen osalta tulee myös ensisijainen ja viimesijainen sosiaaliturva sovittaa yhteen sekä toimeenpanon, että yksilön oikeuksien toteutumisen kuin myös asetettavien sanktioiden suhteen. Tällä hetkellä sääntely on tältä osin ristiriitaista ja epätarkoituksenmukaista.

Tietoon perustuvaa kehittämistä tulee TE-hallinnossa jatkaa tunnistuen kuitenkin ne riskit, jotka siihen liittyvät. Esitetyt segmentoinnin mallit eivät ainakaan vielä vaikuta merkittävästi tarjoavan välineitä palvelujen kohdistamiselle nykyistä vaikuttavammin.

Segmentoinnin kehittämisessä tulee myös huomioida, miten esimerkiksi työttömyysturvan rahoitusmalli ohjaa uuden työvoimaviranomaisen työtä. Vrt. juuri tutkittu tieto, jossa pisimpään työttömänä olleet ovat saaneet kaikkein vähiten palveluja. Erilaisten segmentointien riskinä on se, että synnytetään 'itseään toteuttava ennuste', joka edelleen esimerkiksi aiheuttaa ylipalvelua toisen henkilön kohdalla ja alipalvelua toisaalla.

Segmentoinnin kehittämisessä ja tekoälyn hyödyntämisessä segmentoinnissa tulee huomioida sekä EU:n tekoälyasetuksen sääntely tekoälyjärjestelmien käytölle (mm. profilointi). Lisäksi tulee huomioida tietosuojavaltuutetun ennakointiin ja tekoälyn käyttöön liittyvät ratkaisut ja huomautukset sekä huomioida, että tekoälyn hyödyntämisen eettisten näkökulmien tulee toteutua. Koulutusaineiston ja jatkossa hyödynnettävän datan tiedot ovat suojattua henkilötietoa ja ainakin terveystietojen osalta tullee tarkastella myös sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä toisiokäytön osalta. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota järjestelmän kehittämiseen ja hallintamalliin (mm. toimijoiden vastuut ja riskienhallinta) ja varmistaa toimijoiden riittävän laaja osallistaminen kehittämisessä ja hyödyntämisessä.

Automaattisen ratkaisumenettelyn hyödyntäminen myös työttömyysturvan osalta on kannatettavaa ja hyvä edistysaskel, kunhan lainsäädännön reunaehdot (Hallintolaki ja tiedonhallintalaki jne., tietosuojalaki) ja tietosuojavastaavan automaattiseen ratkaisumenettelyyn liittyvät ratkaisut otetaan huomioon.

Kokonaisuutena työvoimaviranomaisen toimintaa ja työttömyysturvaa koskeva sääntely tulisi uudistaa kokonaan mahdollisimman pikaisesti Kaarlo Tuorin esittämien huomioiden pohjalta. Pistemäiset muutokset saattavat joiltain osin entisestään monimutkaistaa nykyistä lainsäädäntöä, vaikka ne nykyisessä tilanteessa ovat tärkeitä ja välttämättömiä uuden työvoimaviranomaisen aloittaessa toimintaansa.

Vogt Ellen
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy