

Asia: VN/8915/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Työtarjousten velvoittavuuden lisääminen

Kannatamme esitettyä pyrkimystä lisätä työtarjousten velvoittavuuden kattavuutta myös työnhakija-asiakkaan työttömyyden alusta alkaen. Velvoittavuuden kohdistamisessa myös osa-aikatyötä tekeviin näemme kuitenkin konkreettisia ongelmia laajemman normienpurkutarpeen ja asiakkaiden oikeuksien näkökulmista.

Osa-aikatyötä tekevien henkilöasiakkaiden oikeudesta kieltäytyä säädettäessä / säätelyä valmisteltaessa tulee huomioida, että monissa tapauksissa asiakkaan perusteltu motiivi osa-aikatyöhön voi syntyä myös esimerkiksi terveydellisistä tai muista henkilökohtaisista syistä, mikä tulisi huomioida myös lainsäädännössä. Valmistelussa tulisi kuitenkin myös huomioida, että lainsäädäntöön ei edelleen luotaisi norminpurkutavoitteen näkökulmasta epätoivottua, liian monimutkaista sääntelyä viranomaisen noudatettavaksi. Tästä näkökulmasta olisi perusteltua luopua osa-aikatyötä tekevien osalta työtarjousten velvoittavuudesta kategorisesti ja kokonaan. Vaikka esitetyn mukaan tietoa osa-aikatyötä tekevien työajasta ei ole tilastoitavassa muodossa järjestelmissä, ja tämä nähdään tietojärjestelmien osalta kehittämistarpeena, on asiantuntijatyön kannalta kuitenkin mielekästä antaa virkahenkilöille oma harkintavaltaa asiakkaan osa-aikaisuuden arvioinnissa. Esitetyn osa-aikatyön tuntimäärän kehittämistarpeen sijaan Turun kaupunki arvioi olennaisemmaksi tietojärjestelmien kehittämiskohteeksi esimerkiksi velvoittavien työtarjouksien ja ei-velvoittavien tiedotteiden erittelymahdollisuuden (s. 20), koska niin työnantajien kuin henkilöasiakkaidenkin näkökulmasta nämä eroavat toisistaan merkittävästi.

Turun kaupunki lisäksi lausuu, että nykyisen lainsäädännön perusteella syntyy usein tilanteita, joissa henkilöasiakkaalle voidaan teknisesti lähettää velvoittavia työtarjouksia mutta joissa tämä ei ole muut työnhakuvelvollisuudet suoritettuaan velvoitettu ottamaan niitä vastaan. Kyseessä on asiantuntijatyössä tunnistettu ja tätä työtä haittaava valuvika, joka osaltaan voi selittää merkittävää

velvoittavien työtarjouksien määrän vähenemistä POMA-mallin käyttöönoton jälkeisenä aikana. Asia tulisi korjata tässä yhteydessä lainsäädäntöä muuttamalla.

Työvoimaviranomaisen kirjallisesta muistutuksesta luopuminen

Työvoimaviranomaisen hallinnollisen työn määrän vähentäminen on yleisesti ottaen kannatettavaa. Turun kaupunki allekirjoittaa esitetyn ehdotuksen perustelut erityisesti VTV:n tekemien huomioiden osalta, eikä muilta osin näe olennaiseksi kommentoida ehdotusta.

Nuoret ja velvollisuus hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden edellytyksenä

Yhdymme asiassa Vantaan kaupungin lausuntoon. Toimenpiteet, jotka voivat estää nuorten syrjäytymisestä ovat lähtökohtaisesti kannattavia ja erityisen kannattavia tulevan työvoimaviranomaisen kannalta silloin, kun ne eivät luo lainsäädäntöön uusia noudatettavia poikkeuksia ja/tai tuota suorittavaan viranomaistyöhön lisää hallinnollista työtä.

Palveluprosessin uudistaminen (ml. työnhakuvelvollisuus)

Eduskunta on edellyttänyt vastauksessaan työnhakijan palveluprosessin uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen (EV 212/2021 vp – HE 167/2021 vp), että hallitus seuraa TE24-uudistuksen vaikutuksia muun muassa resurssien riittävyyteen ja niiden kohdentamiseen kiinnittäen erityisesti huomiota yksityiskohtaisen sääntelyn toimivuuteen. Valmisteltavassa hallituksen esityksessä ehdotetaan tarvittavat lakimuutokset siten, että lakimuutoksilla edistetään hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista ja toteutetaan hallituksen kehysriihessä 2024 linjaamaa tavoitetta keventää palveluprosessiin liittyvien tehtävien normitusta. Muutosehdotuksissa tulee huomioida eduskunnan lausumat ja niiden johdosta tehtyjen selvitysten johtopäätökset.

Arviomuistiossa todetaan eri yhteyksissä 2.5.2022 uudistetulle palveluprosessin (myöh. POMA-malli) toimeenpanolle asetettujen tavoitteiden toteutumatta jäämiseen. Turun kaupunki arvioi ja korostaa osana lausuntoaan toimeenpanon haasteiksi erityiseksi seuraavia tekijöitä:

- POMA-mallin astuessa voimaan työvoimaviranomaisten ohjausympäristö oli hyvin monimutkainen, sisältäen 15 alueellista TE-toimistoa ja 25 työllisyyden kuntakokeilua, jotka kattoivat yhteensä 118 kuntaa. Yksityiskohtaiseen sääntelyyn nojaava lainsäädäntöuudistus ei lähtökohtaisesti sovellu hyvin tällaiseen ohjausympäristöön.
- Käytössä olevat TE-viranomaisten asiakastietojärjestelmät ja niiden toiminnallisuudet eivät soveltuneet yksityiskohtaista sääntelyä luovaan POMA-malliin. Haastetta lisäsivät mallin voimaan astumisesta lähtien käynnissä ollut jatkuva järjestelmäuudistus, jonka yhteydessä oltiin alas ajamassa toiminnallisuuksiltaan vanhentunutta mutta viranomaisten tuntemaa järjestelmää. Samanaikaisesti oltiin ylös ajamassa uutta, vanhan järjestelmän korvaavaa järjestelmää, ja tämä kehitystyö toteutettiin ns. hybridikäyttöympäristönä. Merkittävästi muuttuvan substanssilainsäädännön lisäksi em. kehitystyö kuormitti merkittävästi TE-asiantuntijoita ja vaikutti heidän työnsä laatuun.

- Nykyistä mallia luotiin niillä oletuksilla, että koronapandemian aikaiset ja aikaansaamat resurssilisäykset TE-hallinnossa toteutuisivat täysimittaisina ja jäisivät pysyviksi resurssiksi, turvaten yksityiskohtaisesti säädellyn palveluprosessin toteuttamisen ja sikäli viranomaisen toimintakyvyn. Mielikuva täysin uusista lisäresurssista ei kuitenkaan vastannut lopulta todellisuutta, koska monilta osin resurssilisäystä käytettiin vain määräaikaisen resurssin vakinaistamiseen. Lisäksi nykyisen hallituskauden aikana konkretisoituvat säästötarpeet niin valtionhallintoon kuin kuntiinkin ovat osoittaneet, että ennakoitu kustannusneutraali TE24-uudistus tulee olemaan kunnille kaikkea muuta kuin kustannusneutraali.
- TE-hallinnonalaan on kohdistunut jo vuosia merkittävä toimintalähtöisen kehittämistyön kehittämisvelka, jonka seurauksena TE-palvelujen järjestämiskykyyn ja palvelujen laatuun ei ole voitu täysimittaisesti panostaa alueellisissa viranomaisissa. TE-hallintoon on kohdistunut lähivuosina monia hallitusohjelmatasolla määriteltyjä, hyvinkin merkittäviä kokonaisuudistuksia, jotka ovat sitoneet kaikki hallinnon alan kehittämisresurssit. Vaikka monissa em. hankkeissa tarkoitusperät ja perustelut ovat olleetkin selkeitä, on samanaikaisesti poistunut mahdollisuus pitkäjänteiseen TE-substanssin kehittämiseen ruohonjuuritasolta tunnistetuista ja olennaisista lähtökohdista.

Lausuttavassa arviomuistiossa viitataan Kaarlo Tuorin laatimaan lainsäädännön selkeyden, ymmärrettävyyden ja ennakoitavuuden arviointiin. Tuorin selvityksen suosituksista korostamme erityisesti kahta merkittävää argumenttia, jotka allekirjoitamme täysin.

”Työnhakijan palveluprosessin (tämänhetkinen sääntely) monin kohdin pääsäännön ja siitä tehtävien poikkeuksien varaan. Mitä enemmän poikkeuksia on, sitä vaikeampaa on hahmottaa oikeustilaa. Pääsäännön ja siitä tehtävien poikkeusten sääntelymallista ei voida eikä ole syytäkään pyrkiä kokonaan eroon. Ongelmaksi malli kuitenkin tulee, kun poikkeuksia on kovin runsaasti, ja ne on vielä ilmaistu vaikeaselkoisesti.” (Tuorin selvitys s.28)

”Erityisesti yksityisten subjektien tiedontarpeen tyydyttämisessä tulisi painottaa (viranomaisten tiedotuskanavissa ja toimipaikoilla) jaettavaa ohjeistoa ja informaatiota. Samalla lainsäädäntöä tulee kuitenkin kehittää niin selkeäksi ja ymmärrettäväksi kuin se täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset huomioon ottaen on mahdollista. Tämä edellyttää myös, että lainvalmisteluun ja laintarkastukseen varataan riittävästi aikaa ja muita voimavaroja. Laintarkastuksen tulisi olla lainvalmistelun olennainen vaihe.” (s.30)

Hallitusohjelman mukaisesti työvoimapalvelujen uudistamisen yhteydessä kevennetään palveluprosessia, jotta TE-palveluihin ja jatkossa kuntien työllisyys- ja yrityspalveluihin osoitettavissa olevaa resurssia voidaan käyttää tarkoituksenmukaisesti. Turun kaupungin näkemyksen mukaan uudessa lainsäädäntövalmistelussa liittyen työvoimaviranomaisen toimintaan tulee pyrkiä suorittavan asiantuntijatyön yksinkertaistamiseen ja asiakkaiden oikeusaseman selkeyttämiseen. Tällainen kaksijakoinen yleinen tavoiteasetanta tukee sekä tulevien viranomaisten toimintaedellytyksiä että laissa säädettyä yksityisten subjektien – eli asiakkaiden oikeusturvaa.

Oheisen huomioiden Turun kaupunki lausuu, että esimerkiksi Vantaan kaupungin lausunnossaan esittämä muutos alkuhaastattelujen järjestämisen vaateeseen siten, että niitä tulisi järjestää nykyisen viiden (5) arkipäivän kuluessa sijasta kymmenen (10) arkipäivän kuluessa tuottaa tarvittavia hyötyä ilman työnhaun vahvan alun vaarantamista. Ennustettavan ja jo kalenterivuonna 2024 toteutuvan työvoima- ja yrityspalvelujen resurssipulan johdosta tämänkaltaiset ehdotukset ottaa välittömästi käsittelyyn ja harkintaan.

Turun kaupunki lausuu lisäksi, että VTV:n arvioinnin koostama TE-palvelujen asiantuntija-arvio siitä, että kotoutuja-asiakkaille ja vaikeasti työllistyville työnhakija-asiakkaille nykyinen työnhakuvelvollisuus ei sovellu, tulee huomioida työnhakuvelvollisuudesta säädettäessä. Arviomuistiossa todetaan, että ”työnhakuvelvollisuuden asettamista ja määrää tulisi tarkastella uudelleen niiden työnhakijoiden kohdalla, joiden työllistymistä työnhakuvelvollisuus tukee heikosti.” Tässä tarkastelussa tulee huomioida edelleen kaikki aiemmat vaateet normiston yksinkertaistamistarpeesta.

Turun kaupunki lausuu lisäksi, että ehdotukset tekoälyn hyödyntämisen lisäämisestä palvelutarpeen arvioinnin tukemiseksi on kannatettavaa ja tulisi priorisoida TE-digin järjestelmien ns. natiiviversioiden valmistuttua. Työhallinnossa on pitkäaikainen kokemus ns. liikennevalomenettelyn hyödyntämisestä, joka ei ole rinnastettavissa 2020-luvulla mahdollistettavien tekoälyratkaisuihin. Tämä tausta kuitenkin osoittaa, että aiempia toimintatapoja CRM-järjestelmien tietojen automatisoituun hyödyntämiseen on ollut olemassa jo URA-järjestelmän aikaan eivätkä esitetyt tekoälyn käytön lisäämisehdotukset ole myöskään mitenkään radikaaleja.

Kaikessa työvoimaviranomaisen toimintaa koskevassa lainsäädäntötyössä tulee huomioida toisaalta TE2024-uudistuksen yleinen mittakaava ja toisaalta uusien työllisyysviranomaisten itsearvoinen monimuotoisuus. Tästä johtuen tulevien lainsäädäntöhankkeiden työllisyysvaikutusten arviointi tulee jatkossa olemaan hyvin monimutkaista ja joissain tapauksissa myös jopa mahdotonta. Merkittävä osa nykyisistä TE-palvelujen ja tulevien työvoimaviranomaisten asiakkaista vaativat työkykynsä tukemiseksi edelleen muita kuin työllisyyspalveluita, ss. sote-palveluja, eikä näin ollen toiminnassaan tehokkainkaan työllisyysviranomainen pysty tyhjiössä ja yksin vaikuttamaan omalla toimivallallaan ja toiminnallaan vaikuttamaan alueensa työllisyyden avainmittarien kehityskulkuun. Tästä johtuen harkintavallan lisäämistä valmistelevassa selvitystyössä ei tulisi liiaksi jumittaa arvioinnin haastavuuteen vaan tarkastella asiaa laajemmassa mittakaavassa ja kehyksissä.

Esitetyn mukainen asiakkaan palvelutarpeen mukainen palveluprosessin uudistaminen on ehdotuksena kannatettava. Vaihtoehto tulee selvittää huolimatta muistiossa tunnistetusta riskistä liittyen EU-rahoitukseen.

Yksityisen työnvälityksen mahdollisuus saada tietoja työnhakijoista

Yhdymme asiassa Vantaan kaupungin lausuntoon arviomuistiossa esitettyyn julkaisemisveloitteen piiriin kuuluvan tiedon rajauksesta. Yleisellä tasolla allekirjoitamme täysin arvion siitä, että

julkaistujen työnhakuprofiilien tarkastelu- ja hakumahdollisuuden rajaaminen pois työnvälitysyriytysten ja palveluntuottajien käytöstä on epätarkoituksenmukaista kuten myös hakutoiminnallisuuksien vähäisyys.

Puollamme lisäksi vahvasti KEHA-keskuksen lausuntoa asiassa työnhakuprofiilin näkyvyys työvoimaviranomaiselle. Työvoimaviranomaisella tulisi syytä olla oikeus nähdä työnhakuprofiilin tila ja se tarkastettaisiin alkuhaastattelun yhteydessä. Työvoimaviranomaisella tulisi olla työnhakuprofiilin tilan lisäksi oikeus nähdä työnhakuprofiilin sisältö ja että työnhakuprofiilin tila ja sisältö tarkastettaisiin 3kk välein toistuvissa työnhakukeskusteluissa (vrt. aikanaan käytössä ollut CV netti).

Yleinen palaute / Muut muistion kohdat

Turun kaupunkia on pyydetty lausumaan arviomuistiosta, jossa kuvataan lainsäädännön ja sen soveltamisen nykytilaa sekä arvioidaan lainsäädännön muutostarpeita. Muistioon sisältyy myös alustavia ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi. Turun kaupunki lausuu arviomuistiosta yhden suuren ns. C6-kaupungin ominaisuudessa mutta huomioimme lausunnossamme koko työllisyysalueemme näkökulmista kriittisistä kysymyksiä koko palveluprosessiin uudistamiseen liittyvistä tekijöistä. Lausumme tässä yleisessä palauteosiossa yhdestä merkittävästä substanssimuutostarpeesta sekä laajemmasta, koko TE24-uudistuksen toimeenpanon kannalta kriittisestä lainsäädännön esteestä, joka nykyisessä muodossaan uhkaa palveluprosessien toteutumista 1.1.2025 alkaen.

MUUTOSTURVAKOULUTUKSEN LAKKAUTTAMISTARVE

Ensinnäkin yhdyimme Helsingin kaupungin jo lausunnossaan lausuntopyynnössä VN/23400/2023 30.1.2024 esittämään muutosturvakoulutuksen lakkautustarpeeseen. Nykyisellään järjestämislain kautta työllisyysviranomaisten järjestämisvastuulle siirrettävä muutosturvakoulutus tulisi lakkauttaa palveluna ja rahoitusinstrumenttina seuraavista perusteista.

- 1) Palveluna sen subjektiivinen luonne on poikkeava kaikista muista kunnille siirtyvistä TE-palveluista. Tästä johtuen palvelu ei sovellu laajempaan työvoimaviranomaisen sääntely-ympäristöön ja sen käyttöön liittyy merkittäviä lukkiutumisvaikutuksia.
- 2) Nykyisenkaltaisena palveluun ja sen ohjaukseen liittyvät hallinnolliset prosessit ovat erittäin raskaita.
- 3) Palvelun vaikuttavuudesta ei ole toistaiseksi tiedossamme minkäänlaisia näyttöä.

4) Tulevat työllisyysviranomaiset voivat omalla päätösvalalla hankkia vastaaviin tarkoituksiin ja vastaaville kohderyhmille muuta koulutusta. Tällaisesta erityisen kohderyhmän hankittavasta palvelusta ei tule kuitenkaan säätää erillisellä lainsäädännöllä vaan jättää asia työllisyysviranomaisen päätettäväksi.

Oheisista perusteluista johtuen katsomme tarkoituksenmukaisesti edistää omalla lainsäädäntöhankkeella em. palvelun alasajoa osana laajempaa palveluprosessin uudistamista. Valmistelussa tulee voida ottaa kantaa selkeästi asiakasohjauksen näkökulmasta epäedullisiin ja epätarkoituksenmukaisiin palveluihin, koska näiden lainsäädäntö vaikuttaa suoraan koko palveluprosessin toimivuuteen niiden asiakkaiden osalta, joita em. subjektiivinen oikeus em. palveluun koskee.

TIETTYJEN TYÖLLISYYSSALUEIDEN PALVELUPROSESSIEN TURVAAMINEN 1.1.2025 ALKAEN

Turun työllisyysalueemme on järjestäytynyt TE24-uudistuksen periaatteiden näkökulmista valtionhallinnonkin toivomalla tavalla, yhdistäen 23 kunnan yhteiset voimat yksille laajoille hartioiden päälle. Mahdollistamme organisoitumistavallamme sekä laajan kunnallisen itsehallinnon palvelujen järjestämisessä. Toisaalta pystymme työllisyysalueen koon nojalla myös ulosmittaamaan sellaisia hyötyä, joita vain suuressa ja hyvin resursoidussa organisaatiossa on mahdollista esimerkiksi resurssien näkökulmasta. Nämä keskittämisen- ja muut edut on tunnustettu nykyisen, väistyvän TE-viranomaistoimijaverkoston yhdeksi olennaiseksi vahvuudeksi, ja nämä olemme halunneet myös säilyttää tulevilla työllisyysalueellamme. Varmistamme tämän noudattamalla ns. KuntaL 54 § mukaisia menettelyjä toimivallan siirrosta, joka mahdollistaa myös henkilöstön siirron työllisyysalueen sisällä ns. lähipalvelukuntiin.

Turun työllisyysalue lausuu, että palveluprosessin uudistamista ei voida käsitellä ilman työllisyysalueen käynnistymiseen liittyvän lainsäädännön ja sen ongelmien huomioimista. Lausumme vakavan huolestamme siitä, että nykyisellä lainsäädäntöympäristöllä ei pystytä turvaamaan 1.1.2025 alkaen niiden työllisyysalueiden palveluprosessien toteutumista, joissa noudatetaan kunnallisen itsehallinnon tukemista varten käyttöön otettua KuntaL 54 § menettelyä. Keskeinen kysymys on, miten henkilöstöä vastaanottavat kunnat voivat käydä yhteistoimintaneuvotteluja siirtyvän valtion henkilöstön kanssa koskien olennaisia tehtäväkuvien muutoksia ja sijoituspaikkaa ennen liikkeen luovutusta, jotta tarvittavat palvelut pystytään turvaamaan 1.1.2025 alkaen. Mikäli joko yhteistoimintaa koskevaa säätelyä ei muuteta tai asiassa ohjausta antavat ministeriöt (TEM, VM) eivät mahdollista linjauksillaan muita ratkaisuja asiassa, ovat vaarassa niiden työllisyysalueiden palvelut vuoden 2025 alusta, joissa on pyritty kuvaamallamme tavalla sekä tukemaan kunnallista itsehallintoa että ulosmittaamaan vahvasti resursoidun työllisyysalueen ja kuntien väliseen yhteistyön edut.

Toteamme lopuksi yleisesti ottaen, että tässäkin arviomuistiossa esitetyt huomiot RRF-instrumentin käytön reunaehdoista ja niiden vaikutuksista ovat merkittäviä kaikessa työvoimaviranomaisten toiminnan lainsäädännössä ja siihen liittyvässä jatkovalmistelussa. Turun kaupunki näkee, että ministeriön tulee omassa valmistelussaan selvittää kaikki mahdolliset keinot, joilla palveluprosessia pystytään uudistamaan EU-rahoituksen reunaehdoista huolimatta.

Virta Tatu

Turun kaupunki - Elinvoiman palvelukokonaisuus/Työllisyysuudistiimi