

Asia: VN/698/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

Oulun kaupunki näkee hyvänä, että asiakaslähtöisyyttä korostetaan ja työnhaun alkuvaiheeseen panostetaan. Sen sijaan etukäteen määritellyt, kaikkia asiakkaita samoin koskevat ajalliset ja määrälliset tapaamiset eivät toimi asiakkaan edun mukaisesti eivätkä ole Suomen kannalta kustannustehokas tapa toimia. Tarkat, etukäteen säädellyt aikarajat pakottavat toimijoiden keskittymään suoritteiden määrään, ei laatuun. Näemme, että viranomaisella tulee olla mahdollisuus käyttää harkintaa ja asiantuntemusta asiakkaan palvelupolun rakentamisessa ja siihen liittyvien tapaamisten aikavälien ja -määrien suunnittelussa ja toteutuksessa.

Mallissa näyttää korostuvan työttömyyden hoito erilaisin haastatteluajoin, ei niinkään työllisyyden hoito erilaisten työllistävien palveluiden avulla. On huomioitava, että jokainen haastattelu voi olla viimeinen ennen asiakkaan työllistymistä tai työllistymistä tukevana palveluun siirtymistä, jolloin toiminnan fokus tulee olla asiakkaan palvelussa eikä niinkään määräaikaisten tapaamisten suorittamisessa ja seuraavan haastatteluajan varaamisessa.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

Yhteiskunnan kannalta työllisyydenhoidon resurssien käyttö tulisi olla mahdollisimman joustavaa ja kohdentua toimiin, jotka eniten vaikuttavat työllistymiseen. Hallituksen esityksessä kuitenkin

linjataan resurssien käyttö kohdentumaan tiheään haastatteluun ja asiakastapaamisiin, jotka eivät suoraan välttämättä ja pelkästään edistä työllistymistä. Henkilöstöllä tulisi olla mahdollisuus käyttää työpanostaan enemmän työllistymismahdollisuuksien kartoittamiseen asiakkaiden tukena. Jos kaikki työaika menee lakisääteisiin tapaamisiin asiakkaiden kanssa, aikaa työnantajien kanssa käytävään vuoropuheluun ei jää.

Esitetty malli on uhka myös kuntien taloudelle. Esityksen mukaan alkuhaastattelut, työnhakukeskustelut sekä täydentävät työnhakukeskustelut tulee tehdä tiheämmillä tapaamisväleillä ja pääasiassa asiakastapaamisissa. Jotta näin voidaan toimia, täytyy kunnilla olla enemmän henkilöstöresurssia kuin nyt, sekä varata asiakastapaamisia varten toimitiloja huomattavasti nykyistä enemmän. Tämä tulee huomioida valtion puolelta toiminnan resurssoinnissa.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset viranomaisten toimintaan (ml. resursseja koskevat asiat)?

Viranomaisen toimintaan muutokset tuovat uutta. Näemme hyvänä työtarjouksiin liittyvät muutokset sekä työnhaun velvoittavuuden kärjen muuttaminen enemmän asiakkaan omien kykyjen, tavoitteiden ja toiveiden mukaiseksi. Tämä muuttaa työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien työntekijöiden roolia asiakaslähtöisemmäksi ja asiakkaan työllistämistä tukevaksi. Viranomaisen rooli on olla aiempaa enemmän asiakasta neuvova, ohjaava ja tukeva toimija asiakkaan työllistymisprosessissa.

Viranomaisen toimintaan liittyy edelleen myös asiakkaan velvoitteiden toteutumisen selvittäminen ja näiden osalta lisätyötä tuleekin työnhakijan työnhakuvelvoitteiden täyttymisen selvittämiseksi. Epäselvää tässä vaiheessa on kuinka paljon tietojärjestelmä tuottaa automaatioita tässä tehtävässä. Myös uutena lakiin tuleva viranomaisen antama kirjallinen muistutus tuo lisätehtävää viranomaiselle. Tässäkin on epäselvää se, kuinka tietojärjestelmä tukee muistutuksen laatimista ja lähettämistä. Mikäli työnhakuvelvoitteen seuranta tuo viranomaisen työhön lisätehtäviä, tulee se huomioida resurssoinnissa.

Resurssien määrittämisessä ja jakamisessa työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilukuntien välillä tulee huomioida esitettyjen muutosten osalta se, että kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen asiakaskunta on erilaista. Resurssit (henkilöstö, tilat, palveluihin suunnatut määrärahat) on jaettava aidosti asiakkuuksien palveluun liittyvän kuormituksen mukaan. Koska henkilöstöresursseissa on kyseessä vakinaisuusluonteiset resurssit, tulee jo henkilöstön rekrytoinneissa huomioida tuleva TE-palvelurakenne uudistus ja TE-palveluiden siirtyminen kuntiin vuoden 2024 aikana. Niiden uudistukseen rekrytoitavien henkilöiden osalta, jotka sijoittuvat kuntiin, tulee kuntien voida osallistua rekrytointeihin ja henkilöstövalintoihin.

Uudistukseen lasketulla henkilöstöresurssilla ei tulla saavuttamaan sitä vaikuttavuutta mitä uudistuksella tavoitellaan. Lisäksi uudistuksen vaikutuksia kuntakokeilujen monialaiseen verkostoyhteistyöhön eri toimijoiden kanssa ei ole arvioitu. Osa työnhakijoiden työllistymissuunnitelmia korvaavista suunnitelmista laaditaan sosiaalipalvelujen kanssa yhdessä (aktivointisuunnitelmat, monialainen suunnitelma ja kotoutumissuunnitelma). Hallituksen esitys ei ota kantaa siihen, miten tämä kokonaisuus resursoidaan em. uudistusten toteutuessa tai miten se on huomioitu tulevissa hyvinvointialueiden toiminnassa.

Kuntien asiakkaiksi ohjautuneet asiakkaat ovat niitä työttömiä ja työttömyysuhan alaisia työnhakijoita, joiden palveluprosessi edellyttää kaikille suunnatun alkuhaastattelun lisäksi täydentäviä työnhakukeskusteluja kolmen kuukauden aikana viisi kertaa. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkuuteen ohjautuvat sen sijaan lomautetut ja työssä olevat työnhakijat, joiden palveluprosessi ei edellytä edellä mainittuja täydentäviä työnhakukeskusteluja. Esityksessä on arvioitu valtakunnallisella tasolla sitä, kuinka paljon eri työllisyysstatuksilla oleville työnhakijoille on aiemmin tehty työnhakuhaastatteluja. Arvioissa ei ole eritelty sitä, miten eri työllisyysstatuksilla olevat työnhakija-asiakkaat jakautuvat työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilukuntien välillä. Asiakastapaamisten määrän kasvu vaatii samassa suhteessa lisää henkilöstöresurssia. Esityksen mukaan alkuhaastattelut, työnhakukeskustelut sekä täydentävät työnhakukeskustelut tulee tehdä pääasiassa asiakastapaamisissa. Jotta näin voidaan toimia, täytyy kuntien varata asiakastapaamisia varten toimitiloja huomattavasti nykyistä enemmän. Myös tämä tulee huomioida valtion puolelta toiminnan resurssoinnissa.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

-

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakijan palveluprosessista?

Työttömän kohtaaminen työttömyyden alkuvaiheessa sekä tietyin ajanjaksoin toistuvat tiiviimpi yhteydenpito on kannatettava uudistus. Näemme kohtaamisissa esiin nostetun palvelutarpeen arvioinnin ja työn hakemisen tukemisen tärkeäksi painopisteeksi. Työnhakijan palveluprosessi on

liian tarkasti säännelty työnhakijan kanssa tehtävien alkuhaastattelujen ja työnhakukeskustelujen määräaikojen osalta. Näin tarkkaan määritetyt keskusteluaikajankohdat antavat liian vähän tilaa asiakkaan palvelutarpeen mukaiselle toimintatavalle ja työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien työntekijöiden harkinnalle. Asiakkaiden yksilöllinen tarve työnhaun tuelle vaihtelee myös työnhaun alkuvaiheessa, jonka vuoksi sama tapaamisaikataulu ei palvele kaikkia asiakkaita.

Työnhakijan palveluprosessiin tulisi jättää enemmän harkintamahdollisuutta täydentävien työnhakuhaastattelujen määrän osalta. Kahden viikon välein toteutettavat täydentävät työnhakuhaastattelut voivat muodostua muodollisiksi kuulumisten vaihtamiseksi sillä usein asiakkaan prosessiin sovitut palvelut tai asiat eivät ehdi edetä kahdessa viikossa. Täydentävien työnhakuhaastattelujen määrän harkinta mahdollistaisi asiakkaan palvelutarpeen huomioimisen palveluprosessissa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien palveluprosessista?

Kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakukeskusteluiden tulisi kohdentua ainoastaan työttömyysetuutta saaviin työttömiin. Ja tällöinkin huomioiden asiakkaan palvelutarve.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien palveluprosessista?

Työnhaun jatkuessakin on asiakkaiden yksilölliset tilanteet moninaisia ja tarkkaan määritetyt keskusteluaikajankohdat ei kaikissa tilanteissa ole kovinkaan perusteltuja. Esitykseen on kirjattu, että työllistymistä edistävissä palvelussa olevien kanssa käydään kuukautta ennen ko. palvelun päättymistä työnhakijoiden työnhakukeskustelu ja tämän jälkeen kaksi täydentävää työnhakukeskustelua. Poikkeuksena on esitetty rekrytointikoulutusta tai muuta työnantajan kanssa toteutettavaa koulutusta, joissa työnhakukeskustelut käydään vain, jos työnhakija ei ole koulutuksen jälkeen työllistymässä. Tilanteet, joissa asiakas osallistuu ostopalveluna tuotettavaan työllistymistä edistävään palveluun, olisi tärkeä nostaa myös palveluntuottajan vastuuta työllistymispolkujen löytämiseksi ennen palvelun päättymistä; itseasiassa tähän on yksi ostopalvelujen tavoitteista eikä siksi ole kaikissa tilanteissa järkevää resurssien käyttöä, että myös viranomaisen käy samoja keskusteluja työnhakijan kanssa ennen palvelun päättymistä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

Muistutuksen vaikuttavuus jää epäselväksi. Lisäksi se on suunniteltu jälkikäteen tehtäväksi, eikä ennakoivaksi. Esityksessä on kirjattu epäselvästi muistutuksen ja selvityspyynnön välinen suhde.

Esitämme että muistutus voidaan antaa suullisesti, ei aina välttämättä kirjallisesti. On huomattavasti helpompi neuvoa asiakasta suullisesti ja selittää asiaa laajemmin. Neuvontaa tehdään nykyisinkin asiakaspalvelun yhteydessä tavoitteena ennalta ehkäistä työnhakijan moitittavaa toimintaa. Kirjallisessa muistutuksessa on ikävä leima.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuudesta?

Työnhakuvelvollisuus tukee työttömyysturvan vastikkeellisuutta. Työnhakuvelvollisuus tukee myös työmarkkinoiden toimivuutta ja kohtaantoa. On oletettavaa, että lisäksi työhaun velvoittavuuden kärjen muuttaminen enemmän asiakkaan omien kykyjen, tavoitteiden ja toiveiden mukaiseksi tuo myös vaikuttavuutta työnhakemiseen verrattuna työtarjousten lähettämiseen.

On hyvä, että työnhakuvelvoitetta sovittaessa voidaan asiakkaan tilanteen mukaan arvioida, sovitaanko täysimääräisestä työnhakuvelvollisuudesta vai voidaanko sopia alennetusta työnhakuvelvollisuudesta. Tilannetta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon niin työnhakijan oma tilanne kuin olemassa olevat työmahdollisuudetkin.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien työnhakuvelvollisuudesta?

On hyvä, että työnhakuvelvollisuuden avulla aktivoidaan osa-aikatyötä tekeviä hakemaan kokoaikaisia töitä. Erityisesti hyvin vähäistä tuntimäärää tekevät ja ns. nollatuntisopimuslaisten kohdalla uudistus tukee heitä kokoaikaisemman työn hakemisessa. On kuitenkin olemassa työtehtäviä, joita on pääsääntöisesti tarjolla vain osa-aikaisina, joten näissä tilanteissa tarkoituksenmukaisuuden harkinta on paikallaan.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuudesta?

Koulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuus on ristiriitainen suhteessa muiden työnhakijoiden työnhakuvelvollisuuksiin. Ensinnäkin yli kuukauden mittaisissa työvoimakoulutuksissa tai työttömyysetuudella tuetuissa opinnoissa oleville tulee työ- ja elinkeinotoimiston tarjota työnhakijalle haettavaksi kolmea koulutusalaan liittyvää ja koulutusta tukevaa työpaikkaa. Koulutuksessa tai opinnoissa olevilla ei siis ole tässä tilanteessa mahdollisuutta hakea itse kiinnostustaan ja osaamistaan vastaavaa työtä ja siten täyttää työnhakuvelvollisuuttaan. Tämä poikkeaa muiden työnhakija-asiakkaiden työnhakuvelvollisuudesta.

Toiseksi, työtarjousten ja niissä osoitettuihin paikkoihin hakeminen voi aiheuttaa koulutuksen tai opintojen keskeyttämisen, sillä työvoimakoulutukset ovat lähtökohtaisesti kokopäiväistä opiskelua, jolloin työn yhtäaikainen tekeminen on vaikeaa. Työvoimakoulutuksiin käytetään vuosittain valtakunnallisesti miljoonia euroja valtion rahaa ja koulutusten loppuun suorittaminen on taloudellisesti tarkoituksenmukaista ja siten koulutusten keskeyttämiset ei ole toivottavia. Työttömyysturvalaissa on huomioitu asia siten, että työnhakijalla on mahdollisuus (pätevä syy) kieltäytyä hakemasta hänelle osoitettua paikkaa, jos se johtaisi opintojen keskeyttämiseen. Herääkin kysymys, kuinka vaikuttavaa työtarjousten lähettäminen ylipäänsä on yli kuukauden kestävien työvoimakoulutusten aikana.

Olisi parempi, jos koulutuksessa olevien työhakuvelvollisuus toteutuisi vasta koulutuksen loppuvaiheessa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisestä?

Työnhakijan työnhakuvelvoite on esityksessä keskeisessä roolissa. Monialaisen palvelun tarve ja se, että asiakkaan tilanne on kokonaisuudessaan sellainen, ettei hän voi työllistyä avoimille työmarkkinoille, on kuitenkin peruste työnhakuvelvollisuudesta vapauttamiselle. Säädös on tältä osin jännitteinen ja voi johtaa tulkintaan, jonka mukaan TYP-palvelut on tarkoitettu asiakkaille, joiden ei ole lainkaan mahdollista työllistyä avoimille työmarkkinoille. On esitetty myös, että työnhakuvelvoitteen tulisi koskea kaikkia työmarkkinatuen piirissä olevia.

Ääripään tulkinnat siitä, keitä työnhakuvelvollisuus koskee, voivat johtaa ääripään tulkintoihin myös siitä, keille työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on tarkoitettu. Sen korostaminen, ettei asiakas kykene työllistymään avoimille työmarkkinoille, voi johtaa näkemykseen siitä, että TYP-palvelu on tarkoitettu ainoastaan työkyvyttömille työnhakijoille tai jopa ainoastaan niille, jotka ovat pysyvästi työkyvyttömiä. TYP on kuitenkin työllistymistä edistävä palvelu, jonka tavoitteena on selvittää, mikä on asiakkaan olemassa oleva työkyky, miten sitä voidaan edelleen vahvistaa ja miten asiakkaan työllistymistä voidaan edistää. Vaikka monet TYP-asiakkaat ovat erityisesti asiakkuuden alkuvaiheessa työhön kuntoutumisen vaiheessa ja he eivät välittömästi kykene työllistymään avoimille työmarkkinoille, useimmiten kyse ei ole pysyvästä tilanteesta. Myös lainsäädännössä on tarpeen painottaa työllistymisen edistämistä palvelujen ensisijaisena tavoitteena.

Työmarkkinatuki on toimeentulotukeen nähden ensisijainen tulolähde. Osa TYP-asiakkaista joutuukin hakemaan työmarkkinatukea esimerkiksi tilanteissa, joissa sairauspäivärahopäivien maksimäärä on ylittynyt. Olisi kohtuutonta, jos heille asetettaisiin työnhakuvelvoite tilanteessa, jossa he eivät ole riittävän työkykyisiä avoimille työmarkkinoille työllistyäkseen. Perusteluja ei ole

myöskään heidän pysyvälle työmarkkinoiden ulkopuolelle sulkemiselle – TYPien kautta on vuosina 2016-2021 työllistynyt avoimille työmarkkinoille tuhansia työttömiä, joista useimmat ovat tätä ennen olleet työttöminä useamman vuoden. Työhön kuntoutumisen ja työllistymisen edistämisen näkökulmaa voisi tuoda lakiesityksessä selkeämmin esille lisäämällä lain julkisista työnvoima ja yrityspalveluista 3. luvun 9§:ään maininta, että työnhakijan työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole tällä hetkellä mahdollista. Viittaus siihen, että asiakas ei ole tällä hetkellä työkykyinen, sisältyy lakiesityksen tarkempiin perusteluihin, muttei itse esitykseen. Viittauksen on tarpeen olla myös lakiesityksessä itsessään.

Työnhakuvelvoitteesta vapautettavien TYP-asiakkaiden kohdalla tavoitteena tulee olla työhön kuntoutumisensa tukeminen. Työnhaku velvoitteen sijaan asiakkaalla tulee olla velvollisuus osallistua monialaisen työllistymissuunnitelman laadintaan ja suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Tämän lisäksi asiakkaan tulee ilmoittaa suunnitelmansa toteutumisesta määräajassa ja sovitulla tavalla. Asiakasta tulee informoida selkeästi näistä velvoitteistaan.

Työnhakuvelvoite koskee ja sen tulee koskea myös osaa TYP-asiakkaista, silloin kun se on heidän työkykynsä huomioiden perusteltua. Vaatimus neljän työpaikan hakemisesta ei kuitenkaan ole monessa tapauksessa alueellinen työllisyystilanne ja asiakkaan työkyky huomioiden perusteltu. Tämän vuoksi on tärkeää, että työnhakuvelvoitetta voidaan räätälöidä alueellinen työllisyystilanne ja asiakkaan työkyky huomioiden.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

Kannatettavana uudistuksena näemme myös korvauksettomien määräaikojen kohtuullistamisen. Kuitenkin esitys lisää toteutuessaan työttömyysturvan toimeenpanojärjestelmän monimutkaisuutta, mistä johtuen työnhakija-asiakkaiden työttömyysturva-asioiden neuvontaan joudutaan asiakaspalvelussa varaamaan enemmän resurssia.

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

-

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

Kuntakokeilusta annetun lain sisältöihin tulisi uudistuksen yhteydessä myös rinnastaa kuntien järjestämien palvelut (mm. valmennus, lyhyt koulutus) työllistymistä edistäviksi palveluiksi. Uudistunut palveluprosessi lisää todennäköisesti myös palveluun ohjausten määrää ja siten palvelujen tarvetta. Kuntien järjestämien palvelujen osuus työnhakija-asiakkaiden aktivoinnissa tulee kasvamaan ja näiden palvelujen vaikuttavuus tulee myös saada näkyviin.

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

-

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä?

Työvoimapolitiittisten palveluiden listaa tulisi laajentaa siten että myös kunnan tuottamat palvelut lasketaan niihin mukaan. Se antaa realistisemman kuvan siitä kuinka eri toimet tukevat työllisyyttä, motivoi kuntia hyödyntämään laajaa palveluvalikoimaa työllisyyden edistämiseksi ja myös poistaa asiakkaita työmarkkinatuen kuntaosuuden piiristä.

Muuta lausuttavaa?

-

Pelkonen Ella
Oulun kaupunki