

Asia: VN/698/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

Mikkelin kaupungin työllisyyspalvelujen näkökulmasta esityksen perimmäinen tavoite on kannatettava. Työnhakijan velvollisuus hakea työpaikkoja ja olla työmarkkinoiden käytettävissä. Myös työttömyysturvan maksuun liittyvien karenssilausuntojen muutokset ovat kannatettavia.

Kysymyksiä herättää se, että aiheuttaako esitys toteutuessaan työmarkkinoiden näennäiskäyttäytymistä, jossa sekä työnhakija-asiakkaat että viranhaltijat oppivat ”hyväksytyt” käytännöt ja lopullinen vaikuttavuus jää sen vuoksi vaillinaiseksi.

Esityksessä on mainittu, että eri toimialoilla saattaa olla erilaiset rekrytointikäytännöt ja että ne on mahdollista huomioida. Kuitenkin esim. yksityisten työnvälittäjien rooli on kursoorisesti mainittu siitä huolimatta, että markkinaosuus joidenkin toimialojen rekrytoinneissa saattaa olla hyvinkin suuri.

Esityksessä työnhakijan vastuuta omassa työnhaussa on lisätty. Toteutus kuitenkin edellyttää, että työnhakijan toimintaa arvioidaan/kontrolloidaan työnhakukeskusteluissa. On hyvin todennäköistä, että mallin toteutus käsikirjoittaa jo alkaneet kuntakokeilut uudelleen niin, että vaiheessa olevat palvelusynergiat ja niiden kehittäminen uhkaavat jäädä esityksen jalkoihin.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

Ratkaisevaa taloudellisten vaikutusten osalta on se, miten hyvin uudistus palvelee työmarkkinoiden toimivuuden kehittymistä tosiasiallisesti. Mikäli työnantajat ja työnhakijat saavat enemmän relevantteja asiakkuuksia ja tietoa asiakkuuksien osaamistasosta, paranee työmarkkinoiden toiminta.

Esityksessä todetaan yritysvaikutuksien osalta seuraavaa:

Esitetty työnhakuvelvollisuus tukisi yritysten rekrytointiprosesseja. Työnantajille tehtävien työhakemusten määrästä johtuvan työvoiman tarjonnan lisäämistä ei voida arvioida, koska ei ole tiedossa, kuinka paljon työttömät nykyisin tekevät työhakemuksia. Jos yritys ei ole rekrytoimassa uusia työntekijöitä, työnhakijoiden tekemät työhakemukset voivat olla yritykselle rasite. Yrityksille ei kuitenkaan ole esitetty velvollisuutta esimerkiksi säilyttää työhakemuksia tai pitää kirjaa työnhakijoiden yhteydenotoista. Rasiitteen arvioidaan tämän vuoksi olevan vähäistä.

Tämä antaa sen vaikutelman, että esityksessä ei ole riittävästi huomioitu sitä, miten työnantajat ja heidän toimeksiantajat tulevat muutosta hyödyntämään. Vai onko jopa mahdollista, että työnhakumallista tulee työnhakijan työttömyysturvakelpoisuuteen liittyvä suorite, jolla ei läheskään kaikkien kannalta ole suoraa yhteyttä varsinaiseen työmarkkinoilla tapahtuvaan vaihdantaan.

Esityksessä mainitut uudistukset vahvaan asiakasprosessin alkuun liittyen ja työttömyyden jatkuessa kolmen kuukauden välein uusiutuviin työnhakukeskusteluineen ovat sinänsä kannatettavia. Työvoimavarannon hallinnan kannalta jopa välttämättömiä. Aikaisemmat kokemuksien perusteella myös nyt on syytä pelätä resursoinnin riittämättömyyttä. Riittämätön resursointi aiheuttaa mahdollisesti paikallista priorisointia, joka taas heikentää toteutuksen kokonaisvaikuttavuutta.

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

Esityksellä on haettu vahvaa muutosta nykyiseen työmarkkinadynamiikkaan, mikä sinänsä on kannatettavaa. Mikäli asiakkaiden yhdenvertaisuudesta pidetään kiinni, on hyvin oletettavaa, että viranomaisresurssien tarve kasvaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asiakastyön seuranta kohdistuu työnhakukeskustelujen toteutumiseen ja volyyymiin. Tämä taas saattaa johtaa siihen, että asiakkaat, joilla olisi tarve saada omassa prosessivaiheessaan enemmän palveluaikaa, eivät sitä saa. Sitä vastoin taas asiakkuudet, joiden osalla asioiden eteenpäin vieminen ei ole tosiasiallisesti mahdollista, saavat oman 20 minuuttisensa.

Esityksen keskeinen ajatus on lisätä työnhakijan omaa vastuuta ja omatoimisuutta. Kuitenkaan tämä omatoimisuus ei esityksessä tuota mahdollisuutta viranomaistyön vähentämiselle kontrollivoitteen johtuen. Olisiko mahdollista, että esim. henkilöstövuokrauksen asiakkaaksi hakeutuneet ja toimeksiantoja vastaanottaneet ”vapautettaisiin” työnhakuvelvollisuudesta, koska he todistetusti toimivat aktiivisesti työmarkkinoilla. Kyseisten asiakkaiden osalta myös viranomaisprosessia voisi keventää.

Esityksen mukaisesti uusi malli otettaisiin käyttöön toukokuussa 2022. On oletettavaa, että siinä vaiheessa kuntakokeilujen henkilöstöllä on vielä perehdytystarvetta työvoimapolitiittisten viranomaiskäytäntöjen rutiineihin, mikä lisää haastetta. Toisaalta se myös vähentää ”poisoppimisen” tarvetta.

Kuntakokeiluihin liittyvän resursoinnin osalta on ilmeistä, että valtion resursointi ei kata sitä asiakastyön tarvetta, mitä malli edellyttää. Toisaalta työvoimapolitiittisten siirto kunnille on luvattu pitää kustannusneutraalina, jolloin kuntien oma resursointi jää ”vapaaehtoisuuden” ja siihen liittyvän kunnan taloustilanteen varaan. Asettaako tämä lähtötilanne kansalaiset eriarvoiseen asemaan jo lähtökohtaisesti?

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Vaikutukset työllisyyteen paranevat sen asiakassegmentin osalta, joka tällä hetkellä on työhön kykenevä ja jonka osalta työnhakuvelvoite lisää aktiivisuutta työmarkkinoilla. Tällä hetkellä aktiiviset työnhakijat ovat aktiivisia tässä uudessa mallissakin, ja vaikutus on siltä osin marginaalinen.

Työnhakija-asiakkaat, joiden osalta muut palvelut ovat merkittävämpiä eivät välttämättä uudistuksesta hyödy. Tähän vaikuttaa monta seikkaa. Mikäli asiakas tarvitsee asiantuntijalausunnon tms. palvelun, niin kyseinen palvelu ei ole sen paremmin käytettävissä, vaikka työnhakukeskustelujen väliä kavennetaan.

Ohjaustarpeessa olevat asiakkaat hyötyvät, mikäli ohjaus on mahdollista kohdistaa niihin rekrytointitilanteisiin tai siihen liittyvään taustatyöhön, jotka ovat alueella olemassa. Pelkona on, että ”työnhakukeskusteluja on niin paljon tekemättä, ettei varsinaista työnvälitystä kerkeä tehdä ollenkaan”. Työnvälitys harvoin onnistuu pelkästään työnhakija-asiakkaita palvelemalla. Myös työnantajien tarve pitäisi pystyä alueella tunnistamaan.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

Oletettavasti uudistus antaa merkittävästi uutta tietoa siitä, mikä paikallisen työvoimavarannon todellinen työnhakutilanne on. Oletettavasti työnhakuvelvoite tuottaa todennäköisesti hakemuksia, joilla tosiasiallisesti tavoite on enemmän säilyttää henkilökohtainen työttömyysturva kuin saada kyseinen työpaikka. Työn hakemisen volyymin kasvu on kuitenkin asiana parempi kuin laajamittainen passiivisuus työnhakemisen suhteen. Nähtäväksi jää, miten työmarkkinoilla jatkossa erottaudutaan näistä ”velvoitehakemuksista”? Onko seurauksena se, että aktiiviset ja tosiasiallisesti työtä hakevat joutuvat tekemään erottautuakseen enemmän ja sitä kautta uudistus vaikeuttaa heidän asemaansa?

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

Esityksen suurin haaste on kaikkiin asiakkaisiin kohdistettu, kokonaisvaltainen ja paljon ohjausresurssia vaativa palveluprosessi. Mikään palveluprosessi ei ole mahdoton, mikäli se saa kaipaamansa resurssit. Kuntakokeiluihin osoitetut resurssit eivät tule riittämään ja ennen kuin palveluverkoston muut toimijat osallistuvat ”talkoisiin”, niin siihen menee oma aikansa. Esimerkkinä tässä esim. kuntien yrityspalvelut.

Toivottavaa olisi, että esitykseen liitetty tavoite vahvasta palveluprosessin alusta (alkukartoitus) johtaisi myös siihen, että olisi mahdollista tehdä rohkeampaa asiakassegmentointia ja sen mukaista ohjausresurssin kohdentamista. Vanha sanonta voittojen maksimoinnista ja tappioiden minimoimisesta pätee edelleenkin. Asiakkuudet eivät tässä suhteessa ole samanlaisia vaan meillä on jatkuvasti asiakkuuksia ja tilanteita, joihin ohjausresurssia tulisi kohdistaa keskimääräistä enemmän. Käytännössä tämä tarkoittaa silloin myös sitä, että joihin asiakkuuksiin/tilanteisiin sitä pitäisi pystyä kohdistamaan vähemmän. Esitys ei rohkaise tällaiseen ajatteluun vaan enemmänkin kunnianhimoiseen palveluiden tasapäistämiseen, jonka toteutumiseen uskomisen tuottaa jonkin verran vaikeuksia.

Esityksen mukaan asiakkaan alkuhaastattelu tulisi tehdä viiden päivän sisällä. Tärkeämpää olisi määrittää ensimmäisen yhteydenoton aikamäärä ja antaa enemmän pelivaraa sille, miten ja milloin varsinainen alkuhaastattelu toteutetaan. Tästä olisi todennäköisesti myös henkilöasiakkaalle etua.

Pelivaraa olisi hyvä jättää enemmän myös sille, missä ja miten asiakas kohdataan. Pandemian myötä olemme joutuneet ja pystyneet toteuttamaan uudenlaisia etätyöskentely/-vuorovaikutustapoja. Haja-asutusalueilla ja vaikeiden kulkuyhteysien alueilla pitäisi pystyä toimimaan myös viranomaisen kanssa etänä ainakin silloin, jos kansalainen on henkilökohtaisesti investoinut tarvittaviin yhteyksiin, laitteistoihin ja ohjelmistoihin.

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

Osa-aikaisessa työssä olevien osalta tulisi huomioida osa-aikaisuuden määrä ja suhde työttömyysturvaan. Mikäli työttömyysturva näyttelee merkittävää suurinta osaa työssä olevan tuloista on työnhakuvelvoite perusteltu.

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

Koulutuksessa olevien osalta työnhakuvelvoite toimii lyhytkoulutuksissa ja pidempien koulutusten osalta koulutuksen loppuvaiheessa ennen siirtymistä työmarkkinoille. Opintojen edistymistä on myös hyvä seurata, mutta sitä tulisi toteuttaa lähtökohtaisesti vähiten resursseja vaativalla tavalla.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

Asiakkaan näkökulmasta muistutus tuntuu kannatettavalta uudistukselta. On kuitenkin hyvä arvioida, miten vaikuttava toimenpide on ja kuinka paljon se lisää viranomaisen työtä. Jos vaikutus on sama kuin huomautuksella liikennelaissa, niin esitys on kannatettava.

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

Työnhakuvelvollisuuden selkiyttäminen ja vastuun lisääminen on perusteltua silloin, kun työnhakija kykenee työtä vastaanottamaan, hänellä on työmarkkina-alueella kysyttyä osaamista ja on työpaikkoja, joita hakea. Tällä hetkellä on olemassa työnhakijasegmentti, jonka kohdalla uudistus on perusteltu.

Työmarkkinoiden toimivuuden kehittäminen on kuitenkin muutakin kuin työnhaun lisäämistä. Esitys ei ratkaise niiden asiakassegmenttien tilannetta, joilla työnhaku ei ole relevantein vaihtoehto vaan suurempi hyöty olisi esim. koulutusvaihtoehtojen työstämisellä, työkyvyn kartoituksella tms.

Mikäli työnhakuvelvollisuuden lisääminen pystyttäisiin toteuttamaan ilman viranhaltijatyön lisäämistä, niin uudistus olisi hyvinkin toivottu. Nyt viranomaistyön resurssi uhkaa mennä väärän asian seuraamiseen. Paljolti kysymys on siitä, miten alennettua työnhakuvelvoitetta pystytään määrittämään.

Esityksessä sanotaan, että ” Työnhakijan työnhakuvelvollisuuden määrää alennettaisiin, jos työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta arvioi, ettei tarkastelujakson aikana ole haettavissa neljää sellaista työmahdollisuutta, johon työnhakija voisi työllistyä ottaen huomioon hänen työkokemuksensa, koulutuksensa ja muun osaamisensa sekä hänen työkykynsä ja hänellä mahdollisesti oleva työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitettu ammattitaitosuoja. Kysymys kuuluu, että mihin TE-toimisto tai kunta perustaa arvionsa, ettei tarkastelujakson aikana ole olemassa neljää haettavaa työmahdollisuutta? Varsinkin kun työhakemuksia ei esityksen mukaisesti ole kohdistettava pelkästään julkisesti avoinna oleviin työpaikkoihin vaan myös avoimet työhakemukset otetaan huomioon. Lisäksi henkilöasiakkaisiin kohdistuva työpanos ei mahdollista alueellisen työmarkkinatietouden lisäämistä siinä määrin, mikä olisi tarpeellista.

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

Säännöllinen osa-aikatyö ja siihen liittyvä arjen rytmittyminen saattaa vähentää työnhakuaktiivisuutta. Sen vuoksi on kannatettavaa, että työnhakuvelvollisuus on myös osa-aikaisilla, mikäli he hakevat työttömyysetuutta. Vähäinen osa-aikaisuus, jonka johdosta soviteltu työttömyyspäiväraha ei ole edes mahdollinen, saattaa olla työntekijälle asiana hyväksyttävä, jolloin työnhakuvelvollisuuskin on tarpeeton. Kyseinen työnhakija saattaa kuitenkin olla työnhakijana julkisessa työnvälitysjärjestelmässä.

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

Koulutuksessa olevien työnhakuvelvoite kuulostaa järkevältä ainoastaan koulutuksen loppuvaiheessa ja silloin, mikäli koulutus on mahdollista toteuttaa myös oppisopimuskoulutuksena. Tämä edellyttäisi myös sitä, että koulutusmuodon vaihto oppilaitoksessa olisi joustavaa, mikä tällä hetkellä onkin todennäköistä. Tällöin myös koulutuksessa olevien työmarkkinoilla tarjolla olo varmistettaisiin. Jos taas koulutuksessa oleva joutuu hakemaan työpaikkoja, jotka eivät liity koulutukseen tai tulevaan koulutuksen jälkeiseen hakualaan, on velvoite tarkoituksensa vastainen.

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

Esityksen mukaan työnhakuvelvoitetta ei asetettaisi asiakkaille, joiden työllistyminen työmarkkinoille ole tosiasiallisesti ajankohtaista. Seurauksena nämä asiakkaat ohjattaisiin TYP-palveluun, jossa asiakkaan velvoite olisi edistää moniammatillista työllistymissuunnitelmaansa. On oletettavaa, että tämä linjaus lisää TYP-asiakkuuksien määrää, koska osa ns. välityömarkkina-asiakkaista ohjautuisi tällä kyseiseen palveluun.

Lisäksi työnhakuvelvoitetta ei olisi henkilöillä, joilla ei lääketieteellisen diagnoosin mukaisesti ole jäljellä työkykyä. Tässä kohtaa lakiin kirjoitettaisiin tiedossa oleva työmarkkinoiden epäkohta. Lääkärien tekemä ja Kelan vakuutuslääkärien hyväksymä diagnoosi työkyvyttömyydestä on eri asia kuin tosiasiallinen mahdollisuus työllistyä. Mahdollisen kielteisen työkyvyttömyyseläkehakemuksen jälkeen työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen ”edellyttäisi, että henkilö on tarvittaessa hakenut työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta ja noudattanut työllistymissuunnitelmaansa, jos siinä on sovittu hakeutumisesta kuntouttaviin palveluihin”. Kyseisessä määritelmässä sana ”jos” on merkityksellinen, mikäli se antaa mahdollisuuden olla tekemättä ”turhia” kuntoutuspalvelusuunnitelmia.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Aikaisempaan malliin verrattuna seuraamukset tuntuvat kohtuullisemmilta, mutta riittävältä.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Aikaisempaan malliin verrattuna seuraamukset tuntuvat kohtuullisemmilta, mutta riittävältä.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

Asiakkaan näkökulmasta uudistus on kannatettava. On myönteistä, että työnhakija-asiakkuudessa saa erehtyä kerran, eikä siitä aiheudu välittömiä seuraamuksia. Malli on kuitenkin edelleen riittävän ankara sanktioissaan, mikäli velvollisuuksien laiminlyönti asiakkaan kohdalla jatkuu.

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

-

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

Kuntakokeilulain osalta viranhaltijoiden ”kaksihattuisuus” pitäisi määritellä paremmin ja niin, että resurssit olisivat joustavasti käytössä myös pienissä kunnissa. Tällä hetkellä kannanotot kuntakokeilun virkatyöhön liittyvästä työstä ja kuntien omasta työllisyydenhoitoon liittyvästä palvelutuotannosta ovat ristiriitaisia ja hämmennystä herättäviä. Erityisesti URA-järjestelmän käyttöön liittyvät määritteet (työaikakohdistus) ovat tarpeettomia ja arkirealismille vieraita.

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

-

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämijärjestyksestä?

-

Muuta lausuttavaa?

-

Patama Hannu
Mikkelin kaupunki