

Asia: VN/698/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?**

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kokonaistavoitteet ovat TE-palveluasiakkaiden kasvokkaisen ja henkilökohtaisen asiakaspalvelun merkittävän lisäämisen näkökulmasta hyviä. E erityisen kannatettavaa on palveluprosessin kytkeminen aiempaa tehokkaammin suoraan työllistymiseen ja työnhaun tukemiseen. Tällä hetkellä TE-palveluissa on runsaasti avoimia työpaikkoja, joiden täyttymistä pohjoismaisen mallin avulla voitaneen tehostaa etenkin, jos TE-toimistojen, työllisyyden kuntakokeilujen ja työnantajien yhteistyössä avoimia työpaikkoja saadaan tehokkaasti TE-järjestelmiin ja ehdokasasettelut ja työtarjoukset saadaan toimimaan työvoiman liikkuvuutta lisäävällä tavalla.

Henkilöasiakaspalvelun tehostaminen ja työnhaun tukeminen on siten kannatettavaa, mutta mallin vaatima viranomaisresurssin tarve on huomioitava. Onnistuakseen malli vaatii merkittäviä resurssilisäyksiä nykyiseen toimintamalliin verrattuna.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli keskittyy kokonaisuudessaan henkilöasiakkaiden palveluprosessiin. Sillä on kuitenkin vaikutuksia työnantajapalveluihinkin. Jatkossa huomio tulee kiinnittää tulevaisuuden työnantajapalveluiden muotoiluun.

Esitetty malli sisältää niin työvoimapalvelulain kuin työttömyysturvalain muutosten osalta tulkinnallisia tilanteita. On mahdollista, että erilaiset käytännön menettelytavat kuntien, kuntakokeilualueiden ja TE-toimistojen välillä palveluprosessin toteuttamisessa ja resurssoinnissa

vaihtelevat. Mikäli TE-palveluiden 2024 tapahtuva paikallistasolle siirtyminen tarkoittaa vielä nykyistäkin suurempaa määrää TE-palveluita tuottavia viranomaisia, erilaisten toimintamallien ja palveluprosessien kirjo kasvaa merkittävästi. Toimintamallien ja tulkintojen erot voivat vaarantaa asiakkaiden tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun.

### **Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?**

Pohjoismaisen mallin määrärahatarpeen on arvioitu olevan TE-toimistoissa noin 70 m€ vuodessa. Epäselväksi jää, mikä on mallin arvioitu määrärahatarve mikäli työllisyyden hoito siirretään vuoden 2024 aikana paikallistasolle mahdollisesti jopa 300 kuntaan.

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

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli on erittäin merkittävä muutos työvoimapalveluissa henkilö- ja työnantaja-asiakkaiden, TE-toimistojen, työllisyyden kuntakokeilujen kuntien, ELY-keskusten, yksityisten palveluntuottajien ja muiden työllisyyttä sekä osaamisen kehittämistä edistävien toimijoiden näkökulmasta. Tältä osin hallituksen esityksen tulisi sisältää mahdollisimman kattavasti vaikutusarvioita suhteessa muihin lukuisiin työllisyystoimiin, joita ollaan toteuttamassa. Työllisyyden hoidon kokonaistavoitteiden näkökulmasta pohjoismaisen työvoimamallin vaikutusarviointeja tulisikin täydentää.

Hallituksen esitys suhteessa ELY-keskusten rooliin ja erityisesti ostopalveluina hankittaviin palveluihin on puutteellinen. Pohjoismaisen työvoimamallin toteutumisen seurauksena voidaan arvioida erilaisten TE-palvelujen kysynnän kasvavan, joten vaikutusarvioinnit palvelujen osalta kaipaavat täydennystä. ELY-keskusten osalta esitykseen tulisi täydentää henkilöresurssivaikutuksia sekä ostopalveluina hankittavien palvelujen määräraha vaikutuksia.

Vaikutusarvioinnissa on tehty kattavia arvioita tarvittavista henkilöresursseista ja mallin toimeenpanoa varten työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt laskelmat TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen lisäresursseista. Niiden laskentaperusteet on esitetty selkeästi. Toisaalta esitettyjen lisäresurssien ja TE-toimistojen koronan vuoksi saatujen lisäresurssien suhde on auki siltä osin, paljonko todellisuudessa lisäresursseja TE-toimistoihin saadaan verrattuna vuoteen 2021.

TE-toimistoissa on käynnistymässä syksyllä merkittävä rekrytointiprosessi, joka koskee yli tuhatta uutta henkilöä rekrytoituneen ja perehdytyksineen. Rekrytointiprosessin ohella TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen tulee valmistella pohjoismaiseen malliin liittyvät työprosessit, muu organisoituminen, toimitilat, mahdolliset tietojärjestelmät ja viestintä normaalin toiminnan ohella. Rekrytointiprosessi tulisikin pystyä käynnistämään heti alkusyksystä. Rekrytointien osalta tulisi ohjeistaa, miten niissä huomioidaan varautuminen TE-palvelujen siirtymiseen paikallistasolle vuonna

2024. Mikäli jatkossa virkoja siirretään kuntiin, niin syksyllä 2021 rekrytoitavien virkailijoiden tehtävät voivat sijoittua maantieteellisesti hyvinkin kauas nykyisistä toimipisteistä.

Pohjoismaiseen malliin liittyvät alkuhaastattelujen ja työnhakukeskustelujen ja niitä täydentävien keskustelujen arvioidut ja tavoitellut määrät ovat erittäin merkittävät. Lisäresurssit saattavatkin jäädä niukoiksi, koska mallissa esitetyt muut kuin haastattelutavoitteet vievät osansa resurssista, esim. työtarjousten tekeminen koulutuksessa oleville. Lisäksi henkilöresurssia tarvitaan erilaisiin asiakasneuvontatehtäviin, koordinaatiotehtäviin, esimiestehtäviin ja viestintään varsinkin pohjoismaisen mallin alkuvaiheessa.

Pohjoismaista mallia varten ollaan laatimassa ajanvarausjärjestelmää, jonka käyttöönotto ja viestintä tulee olla varmistettu jo ennen lain voimaan tuloa mahdollisimman toimivan alkuhaastattelu - ja työnhakukeskustelumenettelyn takaamiseksi asiakkaille ja henkilöstölle. Koska haastattelujen ja keskustelujen määrä on suuri, oletettavaa on, että varattujen aikojen muutostarpeita tulee myös merkittäviä määriä.

### **Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?**

Pohjoismaisella mallilla tavoitellaan merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Positiivisia työllisyysvaikutuksia todennäköisesti saadaan satsaamalla henkilökohtaiseen palveluun ja työnhaun tukemiseen. Tämä ei kuitenkaan onnistu ilman, että samaan aikaan panostetaan työnantajapalveluihin. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että henkilöasiakkaille on tarjolla laaja-alaisesti työllistymistä tukevia TE-palveluja, joiden kysynnän voidaan arvioida kasvavan nykyisestä. Mm. osaamisen kehittämisen palveluilla voidaan saada aikaan tavoiteltuja työllistymisvaikutuksia. Olennaista on, että myös TE-virkailijoilla ja kunnissa on kattava ja ajankohtainen tietämys tarjolla olevista palveluista ja asiakkaiden ohjausosaamista niihin.

### **Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?**

Vaikutuksia palveluntuottajien toimintaan olisi hyvä tarkentaa. Uudessa mallissa työnhakijan prosessissa on paljon haastatteluja ja tapaamisia. Esityksessä jää epäselväksi, mikä on ostopalveluiden ja erityisesti valmennuspalveluiden rooli tässä kokonaisuudessa ja miten asiakasohjauksen määrät erilaisiin ryhmä- ja yksilöpalveluihin muuttuvat mallin myötä.

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

Keskeistä on huolehtia siirtymävaiheen toimivuudesta ja selkeydestä TE-toimiston asiakkaana jo olevien henkilöiden palveluissa sekä viestinnässä. Tiedusteluita on todennäköisesti odotettavissa myös heiltä lain voimaan tulon jälkeisten alkavien asiakkuuksien lisäksi. Laadukasta ja ajantasaista viestintää edellyttää alkaneiden työnhakujen siirtyminen pohjoismaiseen malliin sekä asiakkailta, TE-palveluilta ja kunnilta edellytettävät toimenpiteet siirtymävaiheessa.

Työnhakijan palveluprosessin alkuhaastattelut, työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut todennäköisesti merkittävästi aktivoivat ja tukevat työnhakija-asiakkaita työnhaussa ja TE-palveluiden saannissa. Alkuhaastattelun järjestäminen viiden arkipäivän aikana on tiivis aloitus palveluprosessille, mutta saattaa olla haasteellinen tilanteissa, joissa työnhaun aloittavia on poikkeuksellisen paljon esim. oppilaitoksista valmistuvien ilmoittautuessa työnhakijoiksi. Alkuhaastatteluihin liittyvä joustomahdollisuus hallituksen esityksessä on kannatettava. Myös lomautettujen asiakaspalveluun esitetty joustavuus palveluprosessissa on kannatettavaa.

Alkuhaastatteluiden ja työnhakukeskusteluiden sisällön määrittäminen säädöksissä on perusteltua ja kattavaa. TE-virkailijoiden ja kuntien työntekijöiden perehdytys näihin on keskeistä, jotta pohjoismaisesta mallista saadaan mahdollisimman suuri hyöty sekä työnhakija-asiakkaalle, työnantajalle että yhteiskunnalle.

Hallituksen esityksen mukaan alkuhaastattelu ja työnhakukeskustelut järjestettäisiin aina kasvokkain tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, joista yhtenä on poikkeuksellisen pitkä asiointimatka. Määritteleekö matkan poikkeuksellisuuden TE-toimiston tai kuntakokeilun virkailija vai asiakas? Pohjois- ja Itä-Suomessa maantieteellisesti pitkä asiointimatka on melko tavanomaista. Asiakkaiden erilainen kohtelu eri kunnissa on haaste yhdenvertaisuuden kannalta.

Hallituksen esityksessä on esitetty tiettyjä mahdollisuuksia poiketa palveluprosessista poikkeuksellisen ruuhkan vuoksi. Poikkeuksellisen ruuhkan käsitettä olisi hyvä avata tarkemmin.

ELY-keskuksilla on kilpailutettuna JTYP-lain mukaisia työhön-, työnhaku- ja uravalmennuspalveluja. Niiden käyttöä alkuhaastatteluiden, työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen tukena tulisi selkeyttää lakien valmistelussa. Keskeistä on, millaista roolia ja vastuuta ostopalveluille toivotaan pohjoismaisessa mallissa, miten niiden koordinaatio tulisi hoitaa yhdessä TE-toimiston, kunnan, ELY-keskuksen ja palveluntuottajien kesken ja mikä niiden tavoite asiakkaan työnhaun tukena tulisi olla. Esityksessä on kirjattu esimerkkejä siitä, miltä osin valmennuspalveluita ei voida käyttää korvaamaan mallin työnhakuun liittyviä keskusteluja. Esitystä tulisikin täydentää kirjaamalla, missä tilanteissa ja millaisella sisällöllä valmennuksia voidaan prosessissa hyödyntää. Keskeistä on selkeyttää ulkoisen ostopalvelun osalta pidempikestoisten palveluprosessin mahdollisuuksia ja sisältöjä sekä miten palvelupolku TE-viranomaisen, palveluntuottajan ja asiakkaan välillä rakennetaan toimivaksi ja tietoturvalliseksi.

Ostopalveluiden lisäksi työnhakija-asiakkaiden ohjauksessa ja työllistämisessä hyödynnetään mm. ohjaamoita, maahanmuuttajien osaamiskeskuksia, hankkeita ja digitaalisia ohjauspalveluita. Niiden

rooleja tulisi yleisellä tasolla määritellä suhteessa pohjoismaisen työvoimamallin prosessiin. Osalla työnhakija-asiakkaita voi olla useita yhtäaikaista asiakkuuksia, joihin pohjoismaisen mallin palveluprosessi tulisi kytkeä ja poluttaa siten, ettei asiakkaalle tule päällekkäisiä tai ristikkäisiä palveluita ja että palveluiden koordinaatio on vastuutettu, selkeä ja toimiva. Asiakkaan näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi haastatteluja ja keskusteluja järjestetään eri palveluista eri toimijoiden toimesta moneen otteeseen.

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

-

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

Hallituksen esityksen mukaan työnhakijan ollessa yli kuukauden kestävässä työvoimakoulutuksessa, opiskellessa omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna taikka ollessa palkkatuetussa työssä, työkokeilussa tai kuntoutuksessa, työnhakukeskustelu ja täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettäisiin palvelun loppuvaiheessa. Työnhakukeskustelujen järjestäminen palveluissa vielä oleville asiakkaille palvelun loppuvaiheessa on sinänsä kannatettavaa. Erilaisissa palveluissa olevien haastattelut ja asiakkaiden niihin kutsuminen vaatii TE-palvelujen resursseja, aikataulutusta että saumatonta yhteistyötä työnantajien ja palveluntuottajien kanssa. Myös osa valmennuspalveluista on pitkäkestoisia, kuten työnhakuvalmennus. Se on luonteeltaan yksilöllinen palvelu, jossa asiakasta kontaktoidaan säännöllisesti. Haastattelujen intensiivijakson osuminen valmennusajalle ei tuottane lisäarvoa, joten valmennuspalvelut tulisi rinnastaa laissa koulutukseen.

### **Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?**

-

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

Työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista tullaan säätämään valtioneuvoston asetuksella tarkemmin. Vaikka työnhakija itse arvioi haettavat työmahdollisuudet, jatkossa on keskeistä tarkentaa, millaisilla työmarkkinaperusteilla työnhakuvelvollisuus alenee, mitä tietoja se edellyttää ja millä aikajänteellä. Millainen toimialatietämys ja ennakoitietä TE-toimistolla ja kuntakokeilulla tulee olla käytettävissään samalla työssäkäyntialueella? Millainen työmarkkina- ja

työnantajatietämys tulee olla saatavilla yksittäisellä virkailijalla, jotta työnhakija saa riittävän tuen ja tasa-arvoisen kohtelun esimerkiksi saman kunnan alueella asuvan toisen vastaavanlaista työtä hakevan työnhakijan kanssa?

ELY-keskus haluaa kiinnittää huomiota siihen, että suomea tai ruotsia osaamaton tai luku- ja kirjoitustaidon kotoutuja ei välttämättä ole kykenevä hakemaan yhtä suurta määrää työpaikkoja kuukaudessa, kuin koulutuksen omaava kielitaitoinen henkilö. TE-toimistolla tulisi olla harkintamahdollisuus työnhakuvelvoitteen alentamisesta suomea tai ruotsia osaamattomien puutteellisen koulutuksen omaavien ja luku- ja kirjoitustaidottomien asiakkaiden kohdalla. Oman työnhaun raportoinnin osalta on huomioitava, että kaikilla maahanmuuttajilla ei ole mahdollisuutta sähköiseen asiointiin riittämättömien henkilöasiakirjojen vuoksi. Lisäksi sähköisen seurantajärjestelmän käyttö työnhaun raportointiin on luku- ja kirjoitustaidottomalle tai suomea/ruotsia osaamattomalle erityisen haastavaa. Työttömyysturvan näkökulmasta näiden asiakkaiden työttömyysetuus saattaisi olla toistuvasti katkolla ja asiakkaat joutuisivat turvautumaan toimeentulotukeen.

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

-

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

Suurin osa työvoimakoulutuksista kestää yli kuukauden. Pohjoismainen työvoimamalli koskeekin käytännössä lähes kaikkia työvoimakoulutuksessa olevia työnhakijoita, mikä tarkoittaa työnhakuvelvollisuutta myös näiden asiakkaiden osalta. Työvoimakoulutukseen valittujen asiakkaiden koulutustarve on jo valintatilanteessa arvioitu ja siltä osin työllistymisen suuntaa pohdittu, joten asiakaslähtöinen harkinta ja joustavuus olisi työnhakuvelvoitteiden osalta tarkoituksenmukaista. On jopa mahdollista, että tiukat työnhakuvelvoitteet kesken koulutuksen lisäävät keskeytyksiä, mikä ei ole yhteiskunnallisesti, henkilökohtaisesti eikä myöskään koulutuksen järjestäjien ja palveluntuottajien näkökulmasta toivottavaa. Yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtävät työvoimakoulutussopimukset ovat usein toteuman mukaisesti maksettavia ja koulutusten keskeytykset aiheuttavat tällöin taloudellisia tappioita.

Suuri osa työvoimakoulutuksesta on tutkintotavoitteista, jolloin kou\*-lutukset järjestetään opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusrahoituksella ja niiden toteuttamisesta säädetään laissa ammatillisesta koulutuksesta. Tutkintotavoitteista työvoimakoulutusta ei voida järjestää palkkatyössä. Useat omaehtoisesti työttömyysetuudella opiskelevat suorittavat niin ikään tutkintotavoitteista työvoimakoulutusta. Lakitekstissä tulisi selvästi kirjata, onko tutkintotavoitteinen työvoimakoulutus pätevä syy jättää hakeutumatta osoitettuun työpaikkaan myös työttömyysturvan näkökulmasta.

Lakiluonnoksen mukaan TE-toimiston tulee tarjota työvoimakoulutuksessa olevalle kolmea koulutusalaan liittyvää ja koulutusta tukevaa työpaikkaa tietyllä tarkastelujaksolla. Koulutuksessa olevien työmahdollisuuksien etsiminen ja esittäminen vie huomattavasti resurssia. Onko tätä huomioitu hallituksen esityksessä resursseja laskettaessa? Koskeeko tämä velvoite TE-toimistoa myös kuntakokeilun työvoimakoulutuksessa olevan asiakkaan osalta? Esityksessä voitaisiin täsmentää, tuleeko työpaikkoja tarjota opiskelijan kotikunnan näkökulmasta työssäkäyntialueelta vai laajemmalla alueella.

Perusteluissa viitataan siihen, että jo koulutukseen valinnassa tai omaehtoisesta opiskelusta työttömyysetuudella päätettäessä tulisi huomioida työllistymismahdollisuudet. Opiskelijoita koulutukseen valittaessa on harvoin tiedossa esimerkiksi pienemmän paikkakunnan työllistymistilanne kahden vuoden tutkintotavoitteen koulutuksen päättyessä. Lakiperusteluissa oleva kirjaus voidaan tulkita opiskelijavalintaa tiukentavaksi kriteeriksi. Riskinä on, että vain varmimmin työllistyviä valitaan työvoimakoulutukseen tai omaehtoisiin opintoihin työttömyysetuudella. Riskinä on myös, että pienempien paikkakuntien koulutustarjonta supistuu entisestään, jos vain varmasti tai lähes varmasti työllistyvät voidaan valita.

Työnantajan kanssa yhteishankintana hankittuun tai vastaavalla tavalla järjestettyyn työvoimakoulutukseen osallistuvan työnhakijan työllistymissuunnitelmaan ei sisällytetä työnhakuvelvollisuutta. Esitykseen toivotaan selkeytettävän, tarkoitetaanko vastaavalla tavalla järjestetyllä koulutuksella ns. KEKO-koulutuksia, F.E.C -koulutuksia, osatutkintoja VOS-rahoituksella ja esimerkiksi muuntokoulutuksena toteutettavia ESR-rahoitteisia koulutuksia.

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

-

**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?**

-

**Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?**

-

**Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?**

-

**Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?**

-

**Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?**

Pohjoismaisen mallin voimaantulo toukokuun 2022 alussa on kannatettavaa, jotta riittävät henkilö- ja toimitilavalmistelut, palveluprosessit ja mahdolliset tarvittavat palveluhankinnat ml. ajanvarausjärjestelmä ennätetään hoitaa. Siirtymäajan osalta on keskeistä huolehtia siitä, että ennen lain voimaan tuloa mm. alkaneiden asiakkuuksien alkuhaastatteluprosessit ja työnhakukeskustelumenettelyt ovat selkeät sekä asiakkaille että TE-palveluita hoitaville virkailijoille. Myös ELY-keskusten osalta valmisteluvaihe vaatii työtä sen varmistamiseksi, että uutta mallia tukevat palvelut ovat käytettävissä. Hallituksen esitykset siirtymäajan järjestelyistä vaikuttavatkin perustelluilta ja selkeiltä.



## Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä?

-

## Muuta lausuttavaa?

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus haluaa kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä pohjoismaisen työvoimapalvelunmallin sisällöstä tehdyistä hyvistä esittelymateriaaleista, joita on ollut käytettävissä mm. lausuntovaiheessa.

Määttä Hanna  
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus