

Asia: VN/698/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

Henkilöasiakkaan palvelulle positiivista on työttömyyden alkuvaiheessa mahdollisuus nykyistä tiheämpiin ohjauskeskusteluihin asiakkaan kanssa, TE-toimistoille ja työllisyyden kuntakoikeiluille osoitettavan lisäresurssien turvin. Kannatettavaa on myös esityksen yleinen tavoite koko prosessissa asiakkaan nopeaan työllistymiseen työttömyyden alusta alkaen.

Esityksen tavoitteissa nostetaan esiin palvelutarpeen mukaisiin palveluihin ohjaaminen ja mahdollisuudet asiakkaalle yksilöityjen työpaikkojen tarjoamiseen - pääasiallisena keinona kuitenkin määritellään hyvinkin tarkasti asiakkaan palveluprosessin eteneminen (mm. haastattelujen määrääjat, haettavien paikkojen määrä) palvelutarpeesta huolimatta. Kokonaisuudessaan esitysluonnos on asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta varsin monimutkainen.

TE-toimistojen ydintehtävästä työnvälityksestä ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisesta lakiesitys jättää huomioimatta työnantajan näkökulman. Esityksestä ei käy vakuuttavasti esille miten muutokset turvaavat yritysten parempaa työvoiman saantia. Yritysvaikutukset ovat varsin suppeasti esitetty eikä lain valmistelussa ole riittävästi pystytty arvioimaan asiakkaiden työnhakuvelvollisuuden vaikutusta yritysten rekrytointiongelmiiin. Muutokset keskittyvät vahvasti henkilöasiakas palveluihin/prosesseihin. Työnvälitys- ja yrityspalvelut ja niiden mahdollisuudet jäävät pieneen rooliin - asiakkaiden työpaikkojen hakuvelvollisuuden varjoon.

Lakiesityksessä on paljon pieniä yksityiskohtia, jotka lisäävät viranomaisten työmäärää ja väistämättä resurssimitoituksen riittävyys on varsin epäselvää. Lisätehtäviä tuovat myös uudet haastattelu vaatimukset mm. palveluissa olevien ja työssä/osa-aikatyössä- ja lomautettujen haastatteluihin liittyvät tehtävät. Lakimuutoksella on laajat vaikutukset myös muihin lakeihin ja kaikkien soveltaminen käytäntöön tulee vaatimaan paljon virkamiesten perehtymistä ja toimijoiden toimintamallien uudelleen organisointia.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

Esityksessä ei ole avattu laskemia tarvittavan henkilöstöresurssin taustalla riittävästi eikä resurssien joustoa mahdollisissa työmarkkinoiden tarpeiden muutoksissa. Arvioidut taloudelliset vaikutukset eivät riittävässä määrin huomioi järjestelmien ja palvelujen muutoksia tai muutosten vaikutuksia työnvälitys- ja yrityspalvelujen tai valmennus- ja koulutuspalvelujen henkilöstöresursseihin. Työ-, koulutus- ja palvelumahdollisuuksia tarvitaan ja yksilöllisten mahdollisuuksien tarjoaminen vaatii resurssia myös muuhun kuin suoraan henkilöasiakaspalveluhenkilöstöön. Tarvittavat palveluhankinnat nostavat osaltaan kokonaiskustannuksia nykyisestä tilanteesta. Resursseja tarvitaan myös palvelu- ja asiakastietojärjestelmän (mm. työttömyysturvan automatiikan muutokset, automaattinen ajanvarausjärjestelmä) muutoksiin ja uusiin järjestelmiin joita esitetyn palveluprosessin onnistuminen edellyttää.

TE-toimistoihin ja kuntakokeiluihin kohdistuvat henkilöstölisäresurssit, uudet järjestelmät ja järjestelmämuutokset nostavat kustannuksia, samoin työttömyysetuuksien sanktioiden vähentäminen, mutta mahdolliset nopeammat työllistymiset taas vähentävät kustannuksia monella sektorilla. Mikäli työmarkkinoilla vallitsevaa kohtaanto-ongelmaa voidaan lievittää ko. toimin, niin sillä on positiivinen vaikutus talouteen mm. työllisten määrään, verokertymään, sosiaalietuuksien vähenemiseen.

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

Näin suuressa muutoksessa olisi vaikutuksia viranomaisen toimintaan tullut arvioida huomattavasti laajemmin, koko TE-palveluiden kokonaisuus huomioiden. Nyt arviointi on tehty puhtaasti henkilöasiakaspalvelujen näkökulmasta eikä esimerkiksi työnvälitys- ja yrityspalveluiden tai koulutus- ja valmennuspalvelujen merkitystä henkilöasiakkaan prosessissa ole tunnistettu. Ostopalvelut tulevat mitä todennäköisemmin lisääntymään ja tarve näkyy niin TE-toimistojen kuin ELY-keskusten henkilöstössä. Voidaan arvioida myös, että TE-toimistojen työnvälitys- ja yrityspalvelut saavat entistä enemmän toimeksiantoja ehdokasasetteluun ja yksilöllisten ratkaisujen haku henkilöasiakkaille vaatii entistä enemmän yhteydenpitoa myös yrityksiin.

Lain yksityiskohtaiset velvoittavuudet viranomaistoiminnasta lisäävät tehtäviä runsaasti eri asiakasryhmissä. Myös erilaista seurantavelvollisuutta tulee paljon ja nähtäväksi jää miten turvataan asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu lain toteutuksessa monitahoisella toimijakentällä.

Lisäresurssit tulevat tarpeeseen, mutta ovatko ne riittävät (henkilöstöresurssit) ja valmiit (järjestelmät) lain voimaan tullessa, lain toimeenpanon turvaamiseksi? Työllistymisprosessin nopeuttaminen edellyttää hyviä digitaalisia työkaluja niin asiakkaille kuin viranomaisille ja osaamista niiden käyttöön.

Työllisyystilanteiden muutoksiin pitäisi voida riittävästi varautua. Toiminnassa tulee entistä vahvemmin painottumaan sesonkiluonteisuus, jolloin työnhaun aloitukset sekä ensimmäisen 3 kk:n muut tehtävät kuormittavat resursseja. Suunnitelluilla resursseilla tämä ei vaikuta mahdolliselta.

Täydentäviä työnhakukeskusteluja voisi esityksen mukaisesti hoitaa myös ulkopuolinen palveluntuottaja, mutta ne eivät voi sisältää julkista vallankäyttöä (eli ei esim. suunnitelman päivitystä). Näin ollen tullaan väistämättä tilanteeseen, jolloin asiakkaan palveluprosessissa saatetaan tehdä päällekkäistä työtä palveluntuottajan ja viranomaisen toimesta. Pirstaloituuko asiakkaan palveluprosessi? Pirstaloituuko yksilöllinen, palvelutarpeen mukainen palvelu? Palvelutarpeen pitäisi olla ensisijainen lähtökohta pohdittaessa ostopalveluja - esityksessä määrääjat ohjaavat liikaa palveluhankintaa, ei palvelutarve. Tässä vaiheessa kuitenkin tiedetään, että ostopalveluja tarvitaan lisäresursseina. Tietosuoja ja järjestelmät aiheuttavat omat haasteensa tiedon liikkumiseen täydentävää työnhakukeskustelua toteuttavan palveluntuottajan ja viranomaisen välillä - asiakkaalle tulee väistämättä vastuullinen rooli tällaisissa tilanteissa.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Esitysluonnoksen tavoitteet vaikutuksista työllisten määrän positiiviseen kehittymiseen ja työttömyyden vähentymiseen ovat erittäin toivottavia, mutta muutokseen sisältyy myös epävarmuus ja riskitekijöitä. Kuinka hyvin riskiarviota on tehty ja miten suurimpiin epävarmuustekijöihin voidaan varautua? Hyvässä työllisyystilanteessa työllisten määrä kasvaa, mutta onko toimintamalli toimiva myös laskusuhdanteen olosuhteissa? Lainsäädännön tulisi mahdollistaa palvelun joustavuus erilaisissa toimintaympäristön muutoksissa.

Nopeampaa työllistymistä tukee työttömyyden alkuvaiheen huomiointi ja siihen liittyvä aktiivinen palvelu - asiakastiedot/palvelutarve saadaan paremmin ja laadukkaammin esille uudessa prosessissa. Toisaalta asiakkaan palveluprosessin etenemiseen edelleen vaikuttaa palvelutarpeen mukaisten palveluiden saatavuus esim. sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

Myös työtarjojen määrän mahdollinen vähentyminen (lisäresurssit eikä prosessi tue työnantajalähtöistä työnvälitystä) ja velvoittavuuden puuttuminen työnhaun alkuvaiheessa, saattaa vaikuttaa työllistymisen hitauteen, vaikka asiakkailta on työnhakuvelvollisuus päällä. Taustaraportteissa on todettu työpaikkojen hakuvelvoitteen tehostavan yritysten rekrytointiprosesseja, mutta saavatko kaikki yritykset hakemuksia (ei niin vetovoimaiset työnantajat tai -toimialat)? Työtarjoja tehdessään TE-toimistot ovat harkitusti ja kohdennetusti palvelleet kaikkia työnantajia työtarjoja tehdessään. Työtarjojen lähtökohtana ei ole tähänkään saakka ollut tarjouksen velvoittavuus vaan työnantajan ja työnhakijan tarpeeseen vastaaminen. Mitkä ovat vaikutukset nopeasti konkretisoituviiin työntekijätarpeisiin? Työmarkkinoiden tarpeisiin vastaaminen ja vaikutukset työmarkkinoiden toimintaan ovat esityksessä jääneet valitettavan vähälle huomiolle.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

Lain voimaan tullessa toimijakenttä on erittäin monimuotoinen huomioiden TE-toimistojen lisäksi eri kuntakokeilut ja niiden toimintatavat ja muut palvelun tuottajat. Kuinka asiakkaiden yhdenvertaisuus tulee jatkossakin riittävästi huomioiduksi? Lain toimeenpanon ohjaus ja seuranta on vähintäänkin haasteellista.

Tarve työ- ja toimintakyvyn arvioinnille henkilökohtaisen palvelutarpeen tarkentamiseksi nousee edelleen. Valitettavasti alueellisesti asiakkaat ovat eri asemassa siinä, miten työ- ja toimintakyvyn palveluprosessit voivat oikeassa elämässä edetä ja millä aikataululla ja tällä on omat vaikutuksensa työllistymiseen.

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

Työttömän työnhakijan velvollisuudet hakea työtä on hyvä asia, ja työtarjousten rooli nousee erilaisten työmahdollisuuksien tarjoamisessa asiakkaille. Työtarjoukset tukevat työnhakijaa työnhakuvelvoitteen täyttämässä. Työnhakuvelvoitteen täyttäminen/täytyminen oli esitysluonnoksessa varsin monimutkainen eri tilanteissa, samoin, kuin milloin työtarjousta pidetään velvoittavana ja milloin ei.

Asiakkaiden tiiviimpi tapaaminen, palvelutarvearviointiin panostaminen ja konkreettisista toimista sopiminen on kannatettavaa. Yksittäisen virkailijan vastuulle jää arvioida ja rajata lain suomia poikkeustapauksia/tilanteita runsaasti ja aiheuttaa varmasti haasteita tasapuoliseen kohteluun asiakkaiden näkökulmasta. Asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien hahmottaminen runsaine poikkeuksineen on esityksessä varsin monimutkaista ja osaltaan lähtökohtaisesti jo vaarantaa asiakkaiden tasapuolisen kohtelun. Harvaan asutut maaseutupaikkakunnat asettavat koviakin haasteita yksittäiselle asiakkaalle täyttää palveluprosessin vaatimuksia mm. työnhaun/paikkojen suhteen, vaikka laki tätä tietyllä tavalla jo huomioikin. Virkailijoiden perehdytykseen lakien sisältöön ja soveltamiseen täytyy panostaa hyvin. Tämä aiheuttaa painetta valtakunnalliseen yhdenmukaiseen perehdytykseen. Myös yhteistyökumppanit on perehdytettävä ja sitoutettava toimimaan samansuuntaisesti, kun tulevat olemaan jollakin tavalla osa palveluprosessia.

Työnhakijoiden erilaiset palvelutarpeet olisi tunnistettava esityksessä laajemmin ja tunnustettava muiden toimijoiden vaikutukset asiakkaan palveluprosessin etenemiseen tietyissä tilanteissa. Sosiaali-terveys- ja kuntoutuspalvelut eivät ole asiakkaille tasapuolisesti saatavilla eri alueilla, mikä aiheuttaa prosessien pitkittymistä.

Asiakkaan kohtaamiseen tulisi olla riittävästi aikaa kaikissa palveluprosessin vaiheissa eikä esitetyt lisäresurssit mahdollista sitä toivotulla tavalla. Asiakkaan palveluprosessiin liittyvää viranomaisen vastuulle kuuluvaa taustatyötä ei liene ole tunnistettu valmistelussa riittävästi.

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

Asiakkaan näkökulmasta toteutuneiden työtuntien ilmoittaminen jatkossa myös TE-toimistolle tarkastelujaksolla työnhakuvelvoitteen täyttymisen arvioimiseksi vaikuttaa varsin työllistävältä. Tarkoituksenmukaisen ja palvelutarpeen mukaisen palvelun kannalta on täysin eri asia onko työssä 4 h/vko tai 30 h/vko. Haastattelujen ja tilanteen kartoitus kuitenkin kaikille hakijoille on tarpeellista, mutta vähäistä tai satunnaista viikkotyöaikaa tekevä on lähempänä kokonaan työtöntä kuin lähes kokotyöaikaa tekevä osa-aikatyössä oleva. Osa-aikatyölle tyypillisiä tuntien vaihteluja esityksessä ei

tunnistettu vaan arviointia työnhakuveloitteen täyttämiseen tarvittavista toimista tehtäisiin tarkastelujaksoittain.

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

TE-toimiston vastuu koulutuksessa olevien asiakastilanteiden seuraamiseen kasvaa huomattavasti. Yksilöityjen työtarjousten tekeminen tilanteessa, jossa TE-toimisto tarvitsee ajantasaista tietoa asiakkaan osaamisen etenemisestä. Tilanteisiin, joissa työtarjous ja mahdollisen työn vastaanottaminen aiheuttaisikin koulutuksen keskeytymisen vaatisi myös tiedonvälitystä jo ennen tilanteen eteen tulemistä. Oppisopimuksen roolia ei luonnoksessa mainita, mutta käytännössä tämän toivoisi tukevan myös koulutuksen loppuun saattamista.

Koulutuksessa olevien prosessin tarkempi seuranta ja hallinta on sinänsä kannattavaa, mutta huomioitava on, että esitetyt lisäresurssit eivät takaa kaikkien laissa edellytettyjen prosessien onnistumista edellytetyllä tavalla. Suunnitellut resurssit eivät millään riitä tuollaisenaan heidän laajamittaiseen palveluun, mutta tavoite siitä on kannatettava.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

Muistutukseen tarvitaan automatiikkaa eli järjestelmän pitäisi automaattisesti muistuttaa työnhakijaa esim. tekstiviestinä työnhakuveloitteen täyttämiseen ja työnhakukeskusteluihin liittyvistä määräajoista ja lähteneen muistutuksen pitäisi heijastua suoraan asiakastietojärjestelmään.

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

Lähtökohtaisesti työnhakuvelvollisuus on työnhakijan perustehtävää. Hakuvelvollisuus saattaa aktivoida osaa hakijoita hakemaan enemmän paikkoja. Perusteluissa todettiin, että asiakas voi itse paremmin arvioida niitä paikkoja, jotka hänelle sopivat ja joista on kiinnostunut. Tämähän ei tuo sinällään mitään uutta nykyisenkään käytäntöön, koska samat mahdollisuudet ovat olleet voimassa jo nykyisenkin lain puitteissa eli asiakas on voinut omaehtoisesti hakea itselleen sopivinta paikkaa riippuen lähinnä omasta aktiivisuudesta. TE-toimiston rooli työn tarjoamisessa muuttuu eikä työnantajien ja työmarkkinoiden tarpeisiin pystytä vastaamaan riittävässä määrin resurssia kohdennettaessa enemmän henkilöasiakaspalveluun. Lakiin jää paljon työnhakuveloitteen ympärille liittyvää virkailijan harkintamahdollisuutta ja tämä vaikuttanee asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Epäselväksi jää miten työnhakuveloitteella vastataan työmarkkinoiden tarpeisiin ja huolehditaan työnantajien tasapuolisesta kohtelusta.

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

tekevien työnhakuvelvollisuudesta?

Osa-aikatyöhön liittyy paljon muuttuvia tekijöitä eikä niitä huomioida riittävästi esityksessä. Työnhakuvelvoite saattaa muuttua jokaisella tarkastelujaksolla, mikä aiheuttaa runsaasti lisätöitä niin työnhakijalle kuin viranomaiselle. Tarkoituksenmukaisen ja palvelutarpeen mukaisen palvelun kannalta on täysin eri asia onko työssä 4 h/vko tai 30 h/vko. Työnhakuvelvoite on paikallaan tilanteessa, jossa asiakkaan työtilanne ja työtunnit mahdollistavat lisätyön.

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

Koulutuksen päätavoite on antaa ammatilliset valmiudet työllistymiselle. Työnhaun oikea-aikaisuus olisi hyvä miettiä eli missä vaiheessa koulutusta on järkevää tehostetusti hakea töitä, ja milloin koulutuksen keskeyttäminen olisi suurempi riski pidemmällä tähtäimellä asiakkaan työllistymiselle. Jatkuva velvoittava työnhakeminen koulutusten joka vaiheessa sekoittaa oppimista ja osaamisen vahvistamista ja velvoittavuus työnhakuun pitäisi selkeästi asettaa koulutusten loppuvaiheisiin. Haastavaa tulee TE-toimiston kannalta olemaan se, että hakijan työllistymissuunnitelmaan tulee sopia kolmen kuukauden tarkastelujaksoja, jona aikana TE-toimiston tulee tarjota hakijalle kolmea yksilöityä koulutusalaan liittyvää ja koulutusalaan tukevaa työpaikkaa. Työllistymisen tavoite on sinällään hyvä, mutta käytännön toiminnan toteuttamisen kannalta kirjaus on aika sekava monestakin näkökulmasta tarkasteltuna (miten TE-tsto seuraa koulutuksen eri vaiheissa olevia/ tekee oikea-aikaisia tarjouksia, miten asiakas, joka tähtää tutkinnon suorittamiseen ja pitäisi kesken koulutuksen siirtyä työhön esim. lähihoitaja jne.). Koulutuksia toteutetaan nykyisin hyvin monimuotoisesti, joten tällaisten aikarajojen puitteissa toimiminen on täysin mahdotonta.

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

Lakiesityksessä on osittain selkeästi esille nostettu työkyvyttömiä ryhmä TYP-asiakkaista ja tuetun työllistymisen asiakkaista, joiden työllistyminen on haastavaa varsinkin palvelun alkuvaiheessa ja jolloin on perusteltua jäädä työnhakuvelvollisuuden ulkopuolelle. Muiden osalta jää paljon harkintaa ja se tulee olemaan haasteellista arjen työtehtäviin liittyvänä osana koko palveluprosessia.

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?

Asiakkaiden näkökulmasta perusteltua. Nähtäväksi jää porrastusten vaikutukset työllistymiseen. Toivottavaa on, että myös järjestelmämme tukevat asiakkaan onnistumista kaikkien velvoitteidensa toteuttamisessa.

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

-

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

Hyvä, että lainsäädäntö tulee voimaan vasta toukokuussa 2022 - lisäresurssien rekrytointi ja koko henkilöstön perehdytys vaativat aikaa. Aikataulu on kuitenkin tiukka siinä mielessä, että prosessiin tehtäviä muutoksia edellyttäviä järjestelmiä ei ole vielä olemassa. Jos lainsäädäntö tulee voimaan ilman tarvittavia järjestelmä muutoksia ja uusia järjestelmiä, uhkana on entistä enemmän käsin tehtävää taustatyötä asiakkaan palveluprosessiin eikä lisäresursseja saada asiakkaan käyttöön esityksen edellyttämällä tavalla. Tällöin olemme tilanteessa, jossa on valmisteltu laki, jonka toteuttamisen tiedetään jo ennalta olevan mahdotonta.

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä?

-

Muuta lausuttavaa?

-

Lehto Katri
Etelä-Pohjanmaan TE-toimisto