

Asia: VN/698/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli on valmennuksellisen työtteen mukainen ja sovellettavissa suureen joukkoon työnhakijoita. Eritelty mallin valmennuksellisuus ja kasvokkain tapahtuvan palvelun lisääminen on sinänsä positiivinen suunta työllisyyden hoidon palveluissa. Esitellyssä luonnoksessa on kuitenkin havaittavissa, että palvelumalli soveltuu käytettävissä vain osaan työnhakijoista ja jättää näin ollen harmaita kohtia palveluprosessiin.

Valmennuksellisessa työtteenä yhteisen tavoitetilan muodostaminen ja tiivis rinnallakulkijuus ovat tarkoituksenmukaisia silloin, kun työnhakijalla on motivaatio ja valmiudet edetä kohti koulutusta tai työelämää. Työttöminä työnhakijoina on kuitenkin tällä hetkellä myös laaja joukko vahvan tuen tarpeessa olevia asiakkaita, joiden palvelutarpeessa sote-puolen mukanaolo on ehdottoman tärkeää – pelkin työllisyystoimin heidän palvelutarpeensa ei täyty.

Ehdotetuissa muutoksissa on huomioimatta myös se, että työnhakua edellytetään etuuksien vuoksi, vaikka tosiasiallista työkykyä/työhalua ei ole. Tällöin työllisyyspalvelujen resurssia ja palveluita vie myös ne työnhakijat, joiden tosiasiallinen palvelutarve on jossakin muualla.

Tiivis valmennusmalli toimii työnhakijoilla varhaisessa vaiheessa ja myös silloin, kun pidempään työnhakijana ollut ihminen on motivoitunut.

Työntekijän/vastuutyöntekijän näkökulmasta työn tekemisen suunta on ohjauksellinen, mutta esitetyssä mallissa konkreettinen työ saattaa kuitenkin kääntyä vahvasti pelkkään seurantaan ja

riittävien kirjausten tekemiseen. Tällöin ei voida puhua varsinaisesti valmennuksellisesta työotteesta ja on näin ollen esityksen hengen vastainen.

Henkilöstöresurssit, jotka esityksessä mainitaan ovat epärealistiset suhteessa mallin edellyttämään resurssiin. Esitetyssä mallissa henkilöstöresurssien kohdalla on huomioimatta seurantaan ja siihen liitoksissa olevan työn merkittävä lisääntyminen. Lisäksi esitetyssä mallissa tulisi henkilöstöresurssin osalta huomioida henkilöstön valmius ja osaaminen hoitaa asiakkaan prosessi, johon kuuluu myös työmarkkina-alueeseen, verkostoon ja palvelujen tuntemiseen liittyvä työ.

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

Taloudelliset vaikutukset liittyvät myös rahoitusmalliin. Ilman tietoa rahoitusmallipohjasta on taloudellisia kustannuksia haasteellista arvioida.

Taloudelliset vaikutukset on mahdollisesti laskettu siitä näkökulmasta, jos esitelty malli saadaan toimivaksi palveluprosessiksi merkittävälle osalle työnhakijoista. Kuitenkin esitellyssä mallissa ei selkeästi voida osoittaa taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi kohderyhmälle, joilla tosiasiallista työkykyä ei ole, mutta ovat työttömiä työnhakijoina ja työttömyysturvan piirissä.

Esitetty malli vaatii käytännön työn näkökulmasta merkittävää henkilöstöresurssin lisäämistä ja henkilöstön koulutukseen panostamista sekä ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointeihin. Vaarana on myös henkilöstön vaihtuvuus, jos henkilöstöä ei saada sitoutettua (määräaikaiset työsuhteet). Lisäksi esitelty malli vaatii tilajärjestelyjä sekä kalustoa.

Taloudelliset vaikutukset liittyvät todennäköisesti myös oheisjärjestelmien hankkimiseen.

Kunnan työllisyyden hoidon kustannuksiin esitetyllä mallilla ei välttämättä ole edullisia vaikutuksia ainakaan lyhyellä tähtämellä (nykyisen rahoitusmallin mukaan). Esitetyssä mallissa on uhkana, että mm. pidempään työttömänä olevat, täsmätyökykyiset ja vieraskieliset jäävät ohuemmalle palvelulle, kun painopiste mallissa on seurannallinen. Lisäksi ko.kohderyhmissä on paljon työnhakijoita, joilla esitetty malli voi aiheuttaa toistuvia työnhaun katkeamisia, jolloin selvityksien määrä kasvaa merkittävästi.

Taloudelliset vaikutukset voivat liikkua pitkän tähtäimen tarkastelussa positiiviseen suuntaan, mutta vain osalle työnhakijoiden kohderyhmää.

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

Viranomaisten toimintaan liittyy esiteltyssä mallissa vahva seuranta sekä kirjauksien ja asiakastapaamisten määrän merkittävä lisääntyminen. Vaikka osa toiminnoista olisi tarkoitus järjestää järjestelmän automaattisin toiminnoin, niin tämä ei viranomaisen asiakastyöhön varattua työaikaa suoraan vähennä vaan vaatii tiiviimpää seurantaa, selvityksiä ja mahdollisesti korjauksia.

Jotta viranomaisen työmäärä ja tehtävänkuva olisi realistinen, täytyisi henkilöstöresurssia tarkastella eri tavoin kuin vaikutusten arvioinnissa on esitetty. Nykyisen työnkuvan ja tehtävien mukaan (henkilöstöresurssia peilattaessa esiteltyyn malliin) ei saada oikeaa kuvaa asiakkaan palveluprosessin käytettävästä ajasta. 185 asiakasta viranomaista kohden on nykyisessä mallissaan realistinen asiakasmäärä, jonka voi olettaa olevan hallinnassa, jos palvelutarve on ensisijaisesti työllisyyspalveluissa. Henkilöstöresurssi tulisi arvioida peilaten uutta toimintamallia.

Viranomaistoiminnassa on huomioitava myös esitellyn mallin tuomat edellytykset työturvallisuudesta. Kasvokkain tapahtuvassa viranomaistyöskentelyssä on huomioitava työturvallisuusriskit.

Viranomaisten toiminnan luonne on esiteltyssä mallissa tarkoitettu olevan valmennuksellinen, joka sinänsä on oikea suunta työllisyyden hoidossa. Työn tekemisen luonteen muuttuessa täytyy varmistaa riittävä osaaminen ja kouluttautuminen. Lisäksi tulisi huomioida työajallinen mahdollisuus työmarkkinoiden ja elinkeinokentän tuntemukseen liittyvien asioiden hallintaan. Haasteeksi muodostuu, onko esitellyn mallin hengen mukainen työnkuva mahdollista toteuttaa ns. vastuutyöntekijänä vai onko työn määrän merkittävästi lisääntyessä pakko eriyttää joitakin seurannallisia tehtäviä.

Valmistelussa tulisi huomioida, että henkilöstön on asiakastyön ohessa pystyttävä normaaliarjessa myös työmarkkinoihin, verkostoon ja palveluihin liittyvään työhön.

Rahoitus ja resurssit tulee olla kannustavat ja vastata kuntakokeilun kohderyhmää. Myös ICT-ratkaisut tulee olla niin virkailijan kuin työnhakija-asiakasta tukevia ja nykyaikaisia ratkaisuja.

Nykyinen kuntakokeiluihin varattu henkilöstöresurssi sekä kuntien oma resurssi ei tule riittämään esitellyn mallin toteuttamiseksi. Mikäli kuntakokeilukuntiin ei osoiteta lisäresursseja (rahana tai TE-palveluista siirtyvänä resurssina), on esitetyn uuden toimintamallin mukainen palvelu mahdotonta järjestää nykyisellä resurssoinnilla. Kuntakokeilukunnat ovat varautuneet kuntakokeilujen toimintaan niillä reunaehdoilla, jotka kuntakokeilujen käynnistyessä ovat olleet tiedossa.

## Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Esitelty malli asettaa painetta työnhakijoille edistää omaa työllistymistä jo varhaisessa vaiheessa. Tämä voi auttaa lyhentämään työttömyyden kestoja osalla työnhakijoista. Riskinä on, että pidempään työttömänä olevien työnhakijoiden tilanteet tulevat entistä haasteellisemmaksi. Tällä hetkellä pitkäaikais- ja rakennetyöttömyys on jo vahvassa kasvussa.

Entistä enemmän pitäisi palveluja kehittää myös aikuisten työelämään paluun tukemiseksi. Pelkällä valmennuksellisuudella ei välttämättä saada toivottuja tuloksia vaan sen tueksi tarvitaan muita palveluja sekä yritys yhteistyötä. Tämä voi tarkoittaa myös kannustimien asettamista.

Pitkän tähtäimen positiivisia vaikutuksia saadaan myös luonnollisen vaihtuman kautta väestörakenteen ollessa ikääntyvä.

## Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

Esitelty malli yhdenmukaistaa asiakkaiden palveluprosessia mikä nähdään positiivisena muutoksena. Kyseistä mallia sovelletaan kuitenkin laajaan kohderyhmään, jossa palvelutarpeita on monenlaisia. Vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen on siis haastavassa työmarkkina-asemassa olevan työnhakijan kannalta ristiriitainen. Työttömyysetuuden piirissä on paljon työnhakijoita, jotka eivät tosiasiallisesti ole kykeneviä vastaanottamaan kokoaikatyötä.

Työnhakuvelvoitteen sijasta asiakkaille pitäisi puhua työnhakukannustimesta, jossa työttömyysturvan porrastaminen kannustimena.

Esiteltyssä mallissa vaikutusten arvioinnissa on jäänyt huomioimatta viranomaistyön näkökulmasta työtehtävän luonne ja työntekemisen mahdollisuudet. Henkilöstölle täytyy taata riittävä työaika verkostoitumaan, työmarkkinoiden ja muiden työryhmiin osallistuminen, jotta asiakastyötä voi tehdä laadukkaasti ja vaikuttavasti.

Lisäksi esityksessä henkilöstöresurssilaskelmissa on jätetty huomioimatta, että nykyisessä mallissa seurantaan käytettävä aika on huomattavasti vähäisempi kuin mitä esityksessä kaavaillaan. Työajasta merkittävä osa menisi luonnoksen mukaan seurantatyyppeihin tehtäviin mikä heikentää olennaisesti valmennuksellista työtettä ja muuttaa vastuutyöntekijyyden painopistettä seurantapainotteiseksi.

Uhkana on, että työnhakijoiden vastuutyöntekijät koetaan vahtijoiksi valmennuksen sijaan ja palvelu kohdentuu enemmän järjestelmiin kuin henkilöasiakkaisiin.

Uhkana on, että työnhakuvelvoite lisää työnantajille lähtevien ns. turhien työhakemusten määrää, joka voi aiheuttaa piilotyöpaikkojen lisääntymistä ja heikentävän edelleen haasteellisessa työmarkkina-asemassa olevien asemaa.

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

Esityksessä mainittu työttömän määritelmä on hyvä kattaa henkilöihin, joilla tosiasiallisesti työtä ei ole, eli ns. nollatuntisopimuksilla olevat henkilöt.

Kaikki aikamääreet palveluiden tarjoamisesta/pääsystä tulisi poistaa (mm. kuntouttava työtoiminta, TYP-palveluiden kriteerit jne.) Liian tiukat kriteerit monialaiseen palveluun pääsystä on aiheuttanut sen, ettei asioihin puututa tarpeeksi ajoissa. Työnhakijan palveluntarve voi edellyttää monialaista palvelua voi jo ensimmäisestä työttömyyspäivästä lähtien, eikä vasta kun 300 päivää työttömyyttä on takana.

Monialainen työllistymissuunnitelma ja aktivointisuunnitelma edellyttää kunnan sosiaalipuolen ja/tai Kelan kanssa tehtävää yhteistyötä. Esitellyssä mallissa oli suotavaa huomioida asiakkaan palveluprosessin vastuualueet myös silloin, kun prosessivastuu on ensisijaisesti sosiaalityössä ja työelämään suuntautuva polku on tavanomaista pidempikestoinen (tai sitä ei ole).

Asiakkaan työhaun käynnistäminen ja palveluprosessiin kuuluvan alkuhaastattelun järjestämiseen annetussa 5 arkipäivän kuluessa on kasvokkain tapahtuvana palveluna tavoitteellinen. Tämän palvelulupauksen toteuttaminen vaatii käytännössä vahvan asiakastietojärjestelmän muutoksen ja mahdollisuuden päästä yhteiseen varausjärjestelmään yli organisaatorajojen. Lisäksi se asettaa paineen henkilöstöressurssin kohdentamisesta myös eräänlaiseen varallaolojärjestelyyn.

Työhaun uudelleen käynnistäminen on henkilöasiakkailla tarkoittanut suhteellisen kevyttä prosessia, jossa ei henkilöstöressurssipanosta ole juurikaan tarvittu. Esitely muutos voi lisätä myös tämän kohdan osalta henkilöstöressurssin huomioimista.

Asiakasprosessissa ei huomioida asiakkaan päällekkäisiä prosesseja esim. työkykyyn liittyvissä selvityksissä. Näissä tapauksissa pitäisi sisällyttää virkailijalle harkinnanvaraisuutta palveluprosessin etenemiseen.

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

Osa-aikaisena työskentelevien painetta kokoaikaiseen työskentelyyn on sinänsä hyvä lisätä. Työnhakuvelvoite kuitenkin sävyltään uhkaa osa-aikaisen työntekijän sitouttamista yritykseen. Esitellyssä muutoksessa unohdetaan, että osa yrityksistä pystyy rekrytoimaan vain osa-aikaisesti, mutta työntekijän sitouttaminen on aivan yhtä tärkeää kuin isompien yritysten kohdalla, jotka pystyvät tarjoamaan kokoaikaista työtä.

Osa-aikatyö on esimerkiksi monelle pidempään työttömänä olevalle henkilölle hyvä ratkaisu työelämän paluuseen. Tämä voi vaikuttaa esimerkiksi perheiden hyvinvointiin sekä täsmätökykyisten osallisuutta ja kyvykkyyttä, vaikka työ ei olisi kokoaikaista.

Osa-aikaisten työnhakuvelvoitteessa pitäisi olla harkinnanvaraisuus, jotta valmennuksellinen työote voi ratkaista onko työnhakijan tilanteessa edun mukaista työskennellä kokoaikaisesti. Osa-aikatyö täytyisi määritellä työssäoloehdon mukaisesti.

Pienellä tuntimäärällä osa-aikatyötä tekevien kohderyhmä on monella tapaa palveluiden ulottumattomissa. Osa-aika työ on myös osalle työ- ja toimintakykyyn nähden mahdollisuus olla töissä. Hakuvelvoite samaan aikaan lisätyölle ei tue asiaa.

Osa-aikatyö täytyisi määritellä työssäoloehdon mukaisesti (alle 18h/vko työssä olevat tulisi määritellä työttömiksi).

Huomioitavaa on myös, että osa-aikatyötä tekevät vaikuttavat osaltaan esimerkiksi sijaisjärjestelyihin. Osa-aikatyö on mahdollisuus työn tekemiseen useilla työnantajilla, ja etenkin nuorilla tämä näyttyy luontevana tapana tehdä työtä.

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

Esitellyssä mallissa on uhkana, että koulutuksessa olevien työnhakuvelvoite vaikuttaa epäedullisesti opiskeluaikaiseen sitoutumiseen. Tällä on negatiivisia vaikutuksia myös oppilaitosten toimintaan.

Opintojen loppuvaiheen työnhakuvelvoite toiminee vaikuttavasti, jos varmistetaan, että työntekijän näkökulmasta asiakastietojärjestelmä tukee seuranta ja koulutuksessa olevan omaa ilmoitusvelvollisuutta korostetaan.

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

On luotava yhtenäinen malli ja toimintalinja, joka on käytössä niin TE-toimistoilla kuin kuntakokeiluissa. Lisäksi toivottavaa on, että asiassa huomioitaisiin vastuuvirkailijan mahdollisuudet vaikuttaa asiaan.

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

Työnhakuvelvollisuus tulisi olla tasapuolisesti kaikilla työnhakijoilla, niin työmarkkinatukea saavilla kuin vastaavan etuuden piirissä olevilla asiakkailta. Työnhakuvelvollisuuden määrittelyssä täytyisi huomioida työllistymissuunnitelma (tai sitä vastaava suunnitelma), työnhakijan samanaikaiset palvelut ja oikea-aikaisuus.

Työkyvyttömät työnhakijat tulee pystyä ohjaamaan muun asiaankuuluvan etuuden piiriin. Huomio mm. Henkilöihin, joilla sairaspäiväraha-aika on täynnä.

Esitellyssä mallissa korostetaan TYP:un ohjaamista silloin, kun työnhakuvelvollisuutta ei aseteta. TYP:ssa voidaan arvioida monialaisesti työllistymisen näkökulmasta palveluntarve, mutta asiakas, jolla ei ole lainkaan työllistymisen näkymiä, ei ole palvelun asiakas. TYP:n asiakasprosessi on työllistymisprosessi, ja TYP-asiakkuudessa on aina työllistymistavoite.

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

-

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

-

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

Työnhakuvelvollisuudessa yhtenäinen käytäntö kaikilla työnhakijoilla on tasa-arvoinen.

Kuitenkin esityksessä mainitaan, että työnhakuvelvollisuutta ei asetettaisi henkilöille, joilla työkykyä ei ole. Tämä on sinänsä suositeltava poikkeus, mutta näissä tapauksissa olisi luotava väylä työnhakuvelvollisuuden sijaan toisen etuuden piiriin. Tämä olisi niin henkilöasiakkaan kuin tilastollisestakin näkökulmasta suotuisampi. Ns. väärät asiakkuudet vääristävät tilastoja, luovat palveluvajekuoppia ja lisäävät asiakkaiden tyytymättömyyttä. Nämä seikat lisäävät julkisia kustannuksia myös välillisesti.

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen ei itsessään vapauta työaika viranomaistyöhön muiden asiakkaiden kohdalla, koska näille henkilöille tarjotaan vaativampia palveluja sekä osallistutaan yhteistyöhön asiakkaan tilanteen kohentamiseksi.

Työnhakuvelvollisuus tulisi olla kaikille työnhakijoilla (poislukien pidempikestoisessa koulutuksessa olevat).

#### **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?**



Porrastaminen hyvin suunniteltuna voi olla toimiva ratkaisu. Kuitenkin porrastamiseen täytyisi luoda selkeä malli, jotta viranomaistyön kannalta saavutetaan yhtenäiset käytännöt ja poistetaan tulkinnanvaraisuutta.

### **Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?**

-

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

-

### **Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?**

Kansainvälisessä suojelussa olevien henkilöiden huomioiminen, kielitaidottomuus ja kyvyttömyys toimia suomen kielellä, työmarkkinoiden vajaa tuntemus, työnhakutavat sekä yleisesti asiakirjojen tuottaminen työnhakemiseen.

Huomiota tulee kiinnittää kotouttamislain ja kotouttamispalveluita tarvitsevien palvelutarpeen yhteensovittamiseen.

Lisäksi kohderyhmän työkyvynarviointi ja sen huomioiminen (mm. vakavat terveys- tai toimintakykyhaitat, luku- ja kirjoitustaidottomat jo omassa maassaan).

Kuinka esitelty malli on suhteessa kotoutumisen edistämisen uudistamiseen.

### **Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?**

Siirtymäaika on sinänsä joustava, mutta asettaa haasteet henkilöstön kouluttautumiseen, rekrytointeihin ja muihin järjestelyihin, joita esitellyn mallin myötä on huomioitava. Se miten nämä vaikuttavat samanaikaisesti asiakastyöhön voi olla kompastuskivi huomioon ottaen, että kuntakokeilut ovat toimineet suhteellisen lyhyen ajan.

Asiakkaille tapahtuvaan viestintään ja ohjaukseen on syytä panostaa ja keskittää panostusta siirtymäajalla.

### **Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä?**

-

## Muuta lausuttavaa?

Työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lainsäädäntö ei nykyisellään palvele esitettyjä uudistuksia.

Esitellyn mallin ja muissa työllisyystoimiin liittyvässä valmistelussa olisi huomioitava rahoitusmalli, jotta työllisyyden kuntakokeiluissa on yhtäläinen mahdollisuus toimia vaikuttavasti ja myös asiakasmäärältään pienemmät kunnat pystyvät suoriutumaan tehtävistä lähipalveluna.

Lisäksi valmistelussa tulee huomioida sote-uudistus, monialaisten palvelujen uudistus sekä laki kuntouttavasta työtoiminnasta. Ratkaistava on yhteistyön varmistaminen eri toimijoiden kesken asiakaslähtöisesti.

Työllisyyden kuntakokeilujen näkökulmasta esitelty malli tuo vahvan muutoksen. Kuntakokeilujen suhteellisen lyhyen keston aikana esiteltyt uudistukset tuovat haasteita niin uuden toimintamallin käytännön toteutukseen, henkilöstön osaamisen varmistamiseen ja sitouttamiseen kuin muuhun organisointiin, lisäksi merkittävien muutosten myötä kuntakokeilujen seuranta ja tuloksellisuus voi olla vaikeasti mitattavissa.

Polvinen Pauliina  
Janakkalan kunta