

Asia: VN/698/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

On erittäin myönteistä, että työllisyysneuvoston ja erityisesti työnhakijoiden henkilökohtaiseen palveluun lisätään merkittävästi resurssia, ja että työnhakijoiden palveluita uudistetaan.

Suuri osa uudistuksesta keskittyy kuitenkin asiakkaan velvollisuuksiin, kontrollointiin, valvontaan ja rankaisemiseen. Tuntuukin hullulta kutsua sitä pohjoismaiseksi malliksi, jollaiseksi on tyyppillisesti kutsuttu hyvin vahvaa henkilökohtaiseen tilanteeseen pohjautuvaa mallia, jossa elämäntilanteen ja toimintaympäristön mukaisesti kohti työelämää lähdetään etenemään tarvelähtöisesti ja yhteiskunta kohdentaa tähän riittävät resurssit myös palvelujärjestelmän ja mahdollisesti tarvittavien tukien muodossa.

Malli todennäköisesti toimii kohtuullisesti suhteellisen lyhyen aikaa työttömänä olleiden, hyvässä fyysisessä ja henkisessä toimintakyvyssä oleville henkilöille kohtuullisesti. Olisi kuitenkin äärimmäisen tärkeää huomioida työttömien työnhakijoiden heterogeeninen joukko paljon nyt eritettävä monipuolisemmin henkilökohtaisuuden ja tarveharkinnan keinoin. Työttömien joukossa on jopa kymmentuhansien (julkista tuoretta tilastoa ei ole, mikä on jo itsessään merkittävä puute) ihmisten joukko, jotka ovat juuri sillä hetkellä siinä määrin työkyvyttömiä, että laki tällä tavoin toteutettuna jatkaa yhteiskunnan syrjäyttävää kehitystä heidän kohdallaan. Nyt esityksessä suoraan todetaan, että tarvittavien palveluiden laatuun tai määrään ei tehdä muutoksia. Tällöin laki vain lisää ennestänsä kyseiseen kohderyhmään kohdistuvaa viranomaiskontrollia tarjoamatta vastapainoksi mitään, mikä auttaisi heitä eteenpäin kohti työelämää. Mikäli lakipaketti säädetään

voimaan, on äärimmäisen tärkeää lisätä merkittävästi haavoittuvimmassa asemassa oleville työttömille tarjottavien palvelujen määrää ja saavutettavuutta.

Esityksen merkittävä puute on, että sen vaikutusten arviointi tarkastelee tilannetta käytännössä vain työttömyysjaksojen ja maksettavien etuuksien näkökulmasta eikä ota huomioon järjestelmän työelämän laatuun, työttömyyden laatuun, ihmisten henkilökohtaiseen elämäntilanteeseen ja -laatuun jne. liittyvistä näkökulmista. Näin merkittävässä ja huolellisesti valmistellussa lakiuudistuksessa tämä lienee tietoinen valinta, mutta erityisesti haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien kannalta se on hyvin kova-arvoinen valinta.

Lisäksi on todettava, että esitetty järjestelmä on erityisesti haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien kannalta hyvin monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava, ja siinä navigointi tulee jo itsessään vaatimaan merkittävää lisäresurssia niihin palveluihin, jotka jo nyt pyrkivät auttamaan kohderyhmää selviämään työllisyyspalveluiden viidakossa sillä heidän näkökulmastaan käsittämättömällä kartalla, jonka viranomaiset ovat hänelle antaneet. Tätä resurssitarvetta esitys ei käsittele lainkaan.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

Useiden tutkimusten mukaan (mm. ministeriöiden omat selvitykset kuten Oivo & Kerätär) haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt kulkevat tällä hetkellä luukulta luukulle saamatta tarvelähtöistä tukea edetessään kohti työelämää. Jo perustyökalujen kuten työllistymissuunnitelmien osalta ”korjausvelka” on päässyt resurssien puutteessa niin suureksi, että edes tietoa palveluvelasta nykyjärjestelmäkään sisällä ei ole saatavilla kuin pistemäisesti. On kuitenkin selvää, että uudistus tulee vaatimaan merkittävää uusien julkisten resurssien kohdentamista haavoittuvassa asemassa olevien palveluihin. Muussa tapauksessa laki tulee johtamaan vain suurehkon työttömien joukon syrjäyttämistä työttömyysturvalta toimeentulotuen varaan, minkä jälkeen siirtymät kohti avoimia työmarkkinoita muuttuvat (toki jossakin määrin riippuen alueella saatavilla olevista palveluista) entistä pidemmiksi, hitaammiksi ja haastavammiksi. Lisäksi tällaista tulosta ilman sen aukikirjoittamista voi pitää eettisesti arveluttavana.

On hämmentävä väite, että työnhakukeskustelut jopa vähentäisivät työnhakuun liittyvien palveluiden tarvetta. Tämän toteuttaminen vaatisi merkittävää muutosta TE-palveluiden henkilöstön toimenkuvissa ja koulutuksessa. Sen sijaan esitys työnhakukeskusteluiden mahdollisesta korvaamisesta työhönvalmennuksella voi pitää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien työnhakijoiden osalta kannatettavana. Palveluita käytetään tällä hetkellä tarpeeseen nähden suhteettoman vähän, minkä vuoksi lisäresurssia tällaisiin palveluostoihin on tärkeä osoittaa. On erityisen tärkeää huomioida tässä haavoittuvassa asemassa olevat työnhakijat, joille ns. välityömarkkinatoimijat kuten valmennus- ja sosiaalipalvelualalla toimivat säätiöt ja yhdistykset voivat tarjota.

Esityksessä ei käsitellä lainkaan sanktiojärjestelmän tutkimustenkin mukaan (mm. Arni ym. 2013) kielteisiä seurauksia: sanktiojärjestelmän alla solmitut työsuhteet ovat useilta aspekteiltaan laadultaan heikompia kuin sanktioimattomassa tilanteessa solmitut. Kun myös valvonta- ja sanktiojärjestelmän muut kielteiset vaikutukset työnhakijan tilanteeseen on jätettävä pääsääntöisesti arvioinnin ulkopuolelle, eikä palvelujärjestelmään tarvittavia muutoksia ole huomioitu, ei taloudellisten vaikutusten arviointi muodosta uskottavaa kokonaisuutta ainakaan julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta.

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

Resurssien lisäys on merkittävä ja myönteinen asia.

Sen vaikutuksia arvioitaessa olisi kuitenkin ollut tarkoituksenmukaista huomioida merkittävä olemassa oleva haastattelu- ja suunnitelmavelka, mikä tosiasiallisesti liudentaa merkittävästi vaikutuksia esitetystä. Se ei kuitenkaan poista resurssilisäyksen positiivista vaikutusta.

Esityksessä esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet ovat senlaatuista, että henkilöstölisäyksen lisäksi henkilöstön lisä- ja täydennyskoulutukseen on välttämätöntä panostaa. Erityisesti ohjauksellisen otteen ja kohtaamisen taidot ovat välttämättömät. Kun laki kiistatta lisää työnhakijoiden kontrollointia ja sanktiointia, on luottamuksen rakentamiseen ja tasapuoliseen kohtamiseen liittyvää osaamista merkittävästi vahvistettava henkilöstön valintakriteereissä ja koulutussisällöissä. Erityisen tärkeää on ymmärtää työnhakija oman elämäntilanteensa parhaana asiantuntijana, jossa TE-palvelun työntekijä ohjaa asiakasta tietyn elämänaspektin asiantuntijana.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Esityksellä lienee jossakin määrin aidosti positiivinen työllisyysvaikutus lähimpänä avoimia työmarkkinoita olevien työnhakijoiden kohdalla. Sitä vastoin esitys jättää kokonaan arvioimatta, minkälainen kielteinen vaikutus sanktiojärjestelmällä on sen (sikäli kun muista maista saaduista kokemuksista voi yleistää joitakin päätelmiä omaan toimintaympäristöömme; nythän tämä osuus arvioinnista on jäänyt kokonaan tekemättä) haavoittuvassa työmarkkina-asetuksessa olevia työmarkkinoilta yhä kauemmas syrjäyttävällä toimintalogiikalla. Nyt tyydytään vain toteamaan että nopeaa työllistymistä tässä kohderyhmässä tapahtuu vain vähän. Se on totta, mutta hidas työllistyminen on yhteiskunnallisesti ja inhimillisesti merkittävästi kannattavampaa kuin esityksen osaltaan edistämä yhä syvempi ulkopuolisuus ja työelämäosattomuus. Tämän uskottava selvittäminen ja huomioiminen laissa mm. tarveharkintaa lisäämällä ja kaavamaisuutta poistamalla olisi äärimmäisen tärkeää jo ennen lain voimaan saattamista. Mikäli näin ei tehdä, on aivan välttämätöntä alkaa kerätä tästä tietoa. On kuitenkin haastavaa, että vertailukohtaa ei ole, koska

julkisia tilastoja ei ole kerätty kymmeneen vuoteen, eikä esitys sisällä esitystä toimeenpanon yhteydessä kerättävästä aineistosta ja tältä pohjalta tehtävästä analyysistä, vaan viitataan vain seuraamiseen (jossa asioiden suhteita toisiinsa ei saa esiin ilman riittävää tiedonkeruuta).

Oktetti ry pitää selvänä, että esitys tulee työntämään merkittävän joukon haavoittuvassa asemassa olevia työttömiä kokonaan pois työllistymispolulta. Vaikka tämä sinällään keventää työllisyyspalveluihin kohdistuvaa resurssipainetta, tämä osaltaan lisää julkista kestävyysvajetta ja on ennen kaikkea inhimillisesti hyvin kova valinta. Olisi tarkoituksenmukaista, että lakimuutosten vaikutukset mm. viimesijaiseen toimeentuloon, SOTE-palveluihin jne. olisi tästä näkökulmasta selvitetty. Nyt on merkittävä pelko, että lyhytaikaiset sinällään myönteiset työllisyysvaikutukset kumoutuvat tämän syrjäyttämiskehityksen aiheuttamilla pitkäaikaisilla lisäkustannuksilla. Siksi on merkittävä puute, että tätä arviointia ei ole lakiesityksessä uskottavasti toteutettu.

Näitä lain kielteisiä seurannaisvaikutuksia voidaan merkittävästi vähentää, mikäli haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien palvelujärjestelmään samalla kohdennetaan merkittävästi lisäresursseja.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

Yhä suuremmalla osalla (tai nykyään paremmin tunnistetulla) haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevista on erilaisia mielenterveyden tai neuropsykologisia pulmia. Erityisesti tälle kohderyhmälle tällainen hyvin rakenteellinen ja jatkuvia kontrollipisteitä sisältävä järjestelmä on hyvin haastava hahmotettava, vaikka samalla henkilöllä voi olla merkittävää työelämäpotentiaalia. Kohderyhmän ja problematiikan huomiotta jättäminen esityksessä on merkittävä puute ja tulee vaatimaan merkittävää lisäresurssointia erilaisiin kohderyhmäspesifeihin palveluihin – tai tulee jatkamaan työttömien ryhmän sisäistä polarisaatiokehitystä työntäen yhä useamman haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevan sosiaali- ja terveystyöpalvelujärjestelmän asiakkaaksi heidän työkyvystään riippumatta.

Esityksestä puuttuu kokonaan arvio vaikutuksista nykyisten palveluntuottajien toimintaan. Esityksessä viitataan siihen, että esimerkiksi työnhakuun liittyvänä erillisenä palveluna järjestettävän valmennuksen kysyntä voi vähentyä, koska työnhakijoille tarjottaisiin vastaavaa tukea työnhakukeskusteluissa. Esityksessä ei myöskään oteta huomioon mahdollista palveluiden kysynnän kasvua.

Erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien erilaista työllistymistä edistävien palveluiden tuottamisessa säätiöillä ja järjestöillä on merkittävä rooli. Oktetti pitääkin tarpeellisena, että hallituksen esitykseen sisällytetään arvio uudistuksen vaikutuksista nykyisiin palveluntuottajiin.

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

Aktiivinen yhteydenpito työnhakijoihin ja henkilökohtaisen kontaktin lisääminen on myönteinen asia. On kuitenkin tärkeää, että keskustelut kohdentuvat oikein. Nyt esitetty järjestelmä mahdollistaa tämän, mutta yksittäiset valinnat kuten termi ”työnhakukeskustelu” vahvistavat järjestelmän kontrolloivaa luonnetta asiakkaan silmissä. Olisikin tarkoituksenmukaista korostaa esityksessä ja käytettävässä terminologiassa palvelua, ei kontrollia. Erityisen tärkeä on työnhakijan sisäisen motivaation vahvistaminen ja hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan nouseva tarvelähtöisyys.

Olisi myös tarkoituksellista, että TE-palvelujärjestelmän ja henkilöille tarjottavien työllisyys- ja kuntoutuspalveluiden yhteistyötä lisättäisiin. Nyt esitetty järjestelmä on nivelvaiheissa päällekkäinen. Nivelvaiheiden tunnistaminen on nyt tehty ja niiden varmistaminen on tärkeää, mutta se tapahtuu tehokkaasti niveltämällä palvelut toisiinsa, ei tarjoamalla samanaikaisesti samalle henkilölle kahden eri tahon järjestämää samansisältöistä velvoittavaa palvelua. Erityisen tärkeä olisi kiinnittää huomiota eteenpäin poluttaviin palveluihin nivelvaiheissa esimerkiksi ostamalla erityisryhmille nivelvaiheen palveluita kuten työhönvalmennusta. Esitys mahdollistaa tämän mutta tässä muodossa tuskin tulee nopeasti johtamaan siihen.

On myös huomattava, että erityisesti monen haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevan ryhmän vaikuttavimmat työllistymistä edistävät palvelut ovat siinä määrin eriytyneitä, että niitä toteutetaan usein erilaisten kehittämisprojektien tai yleishyödyllisen toiminnan yhteydessä. Näiden huomioiminen palveluprosessin normaalina osana olisi hyvin merkityksellistä erityisesti haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien osalta. Lisäksi jatkuvan oppimisen vaateet olisi tärkeä huomioida paremmin ja vahvistaa omaehtoisen opiskelun edellytyksiä.

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

-

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

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

Esityksen mukaan muistutuksen tarkoituksena olisi varmistua siitä, että työnhakija tietää, kuinka hänen tulee toimia työnhaussa. Esitetty järjestelmä on siinä määrin monimutkainen, että muistutus saattaa olla tarpeen, ettei etuuksiin tule katkoksia. Muistutus on karensseja kohtuullisempi vaihtoehto.

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

Työnhakuvelvollisuutta perustellaan työnhakijoiden yhdenvertaisuuden vahvistamisella ja työttömyysetuuden vastikkeellisuuden ja omatoimisen työnhaun selkiyttämällä. Esityksen vaikutusten arvioinnissa on jätetty kuitenkin huomioimatta tosiasiallinen tilanne, että työttömien heterogeeninen joukko sisältää kymmeniä tuhansia työnhakijoita, joiden tilanne ei ole senkaltainen, mitä lain esityöt ja vaikutusten arviointi antaa ymmärtää. Onkin olemassa merkittävä riski sille, että lakiesitys tulee entisestään lisäämään yhteiskunnallista polarisaatiota ja heikentämään edelleen kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien työttömien tilannetta. Lakivalmistelun eri vaiheissa laaja asiantuntijajoukko on tuonut tämän huolen toistuvasti esiin, mutta sitä ei huomioida lain perusteluissa käytännössä ollenkaan. Tämä olisi hoidettavissa melko kohtuullisin muutoksin, erityisesti lisäämällä merkittävästi harkinnanvaraisuutta velvoitteiden asettamisessa henkilön tilanteen mukaan.

Oktetti ei kannata työnhakuvelvollisuutta tällä tavoin toteutettuna.

Erityisen tärkeää olisi poistaa järjestelmän päällekkäisyys ja sekavuus. Jos on työnhakuvelvollisuus, ei tule olla velvoittavia työtarjouksia. Jos ihmisellä on tarve palveluille, eikä työllistyminen avoimille työmarkkinoille ole kohtuullisella todennäköisyydellä ajankohtaista, henkilölle ei tule asettaa työnhakuvelvoitetta vaan hänelle tulee tarjota elämäntilanteeseen parhaiten soveltuvaa työllistymistä edistävää palvelua. Näissä tulee olla riittävästi harkinnanvaraisuutta, ja edellytykset on säädettävä laissa, ei asetuksessa.

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

Osa-aikatyötä tekevien työnhakuvelvollisuus kohtelee kohtuuttomasti kahta kohderyhmää: henkilöitä jotka tekevät osa-aikatyötä muuten kuin omasta halustaan sekä sellaisia osatyökykyisiä,

joiden osatyökykyisyys estää kokoaikaisen työllistymisen. Lain tulee tältä osin sisältää mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan.

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

Esityksessä todetaan, että työttömyysetuutta ei ole tarkoitettu päätoimisen opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamisessa ensisijaiseksi etuudeksi. Tämä on totta. Tämä mahdollisuus on kuitenkin tuotu lakiin juuri siitä syystä, että on tunnistettu tilanteita, joissa työllistyminen ei ole muuten mahdollista. Nyt sitä mahdollisuutta halutaan merkittävästi heikentää. Lain tulee tältä osin sisältää mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan.

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

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisen ehdot ovat esityksessä hyvin tiukat eivätkä vastaa työttömien ja yhteiskunnan muiden palveluiden tosiasiallista tilannetta. Ei ole työttömän vika, että nykyjärjestelmässä työttömän työkyvyttömyyttä ei käytännössä pystytä toteamaan, koska sen vaatimaa seurantaan tehdään tosiasiallisesti lähinnä vain työssä olevien osalta. Lain tulee tältä osin sisältää mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan merkittävästi nyt esitettyä laajemmassa tilannekirjossa. Lisäksi on tärkeää, että nämä edellytykset on säädetty nimenomaan laissa, ei asetuksessa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Korvauksettoman määräajan lyhentäminen on tarkoituksenmukaista.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Korvauksettoman määräajan lyhentäminen on tarkoituksenmukaista.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

Työttömyysturvaseuraamuksien porrastaminen ja karenssien kohtuullistaminen on tarkoituksenmukaista. Samalla kuitenkin järjestelmä lisää merkittävästi ns. vaaranpaikkoja, ja vaikka karenseja kohtuullistetaan, malli saattaa johtaa yhä suuremman ihmisjoukon sanktioimiseen. Lausunnon antaja pitää todennäköisenä, että mikäli lakiesityksiin ei lisätä merkittävästi harkinnanvaraisuutta haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien erilaisten tilanteiden huomioimiseksi, lakiesitys tulee johtamaan siihen, että merkittäviä työttömien ryhmiä tulee tippumaan pitkäaikaisesti toimeentulotuen varaan. Tätä tulee seurata tarkasti, mikäli laki saatetaan voimaan, ja tehdä tarvittavat korjausliikkeet nopeasti.

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

-

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

Esityksessä ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 2.5.2022. Lisäksi esitetään, että TE-toimistot ja kunnat toteuttaisivat työnhakijan palveluprosessia jo alkuvuonna 2022 nykyisen lainsäädännön pohjalta. Muutokset ovat niin merkittäviä niin henkilöstön määrän ja osaamisvaatimusten kuin työttömien ja heille tarjottavien palveluidenkin näkökulmasta, että lain voimaantulolle tulee varata enemmän aikaa. Lisäksi jo aiemmin olemassa ollut palveluvelka sekä koronapandemian seuraukset vaativat sitä, että voimavaroja lisätään ennakoivasti ja henkilöstö pystyy valmistautumaan uuteen tilanteeseen kunnolla. Jos lisäresurssit kohdennetaan suunnitelman mukaisesti, olisi lain voimaantulo vuoden 2023 alusta mahdollista. Palveluprosessia on tarkoituksenmukaista lähteä henkilökohtaistamaan kuitenkin tätä nopeammin resurssien mahdollistamisissa rajoissa nykyisin pohjalta.

On hyvä, että hallitus seuraa muutosten toteutumista. Oktetti pitää todennäköisenä, että resursseja sekä työllisyyspalveluihin että palveluiden toteuttamiseen on edelleen lisättävä. Nyt esityksessä ei kuitenkaan varmisteta seuraamisen edellyttävää riittävää tiedonkeruuta, jotta esityksen tosiasiallisia vaikutuksia kausaalisuhteineen pystyttäisiin seuraamaan. Tämä puute tulee korjata.

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä?

-

Muuta lausuttavaa?

Lausuntopyyntö on kohdennettu todella suppealle joukolle, aivan kuin toivottaisiin, että työttömät ja heitä edustavat tahot tai heille kohdennettuja palveluita tarjoavat tahot eivät edes huomaisi kesäksi lausunnoille lähetettyä hyvin pitkään valmisteltua lakiuudistusta. Olisi tarkoituksenmukaista pyytää työttömiä edustavia tahoja laajasti lausumaan näin merkittävästi työttömiin ja heidän palveluihinsa vaikuttaviin muutoksiin. Nyt mukana näistä tahoista oli käytännössä vain Työttömien Keskusjärjestö ry, joka on yksi alan noin kymmenestä keskeisestä valtakunnallisesta toimijasta (ks. esim. Verkostot | Vates).

Kumlander Kimmo
Valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen yhdistys Oktetti ry