

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

13.8.2021

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Lausuntopyyntö 7.6.2021 VN/698/2021

Asia **TYÖNHAKIJAN PALVELUPROSESSIN JA ERÄIDEN TYÖTTÖMYYSETUUDEN SAAMISEN EDELLYTUSTEN UUDISTAMINEN**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 7.6.2021 lausuntoa (VN/698/2021) hallituksen esityksestä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Hallituksen esitys liittyy hallitusohjelman tavoitteeseen uudistaa työttömien palveluita sekä samanaikaisesti kohtuullistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää huolehtimalla työnhakijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien välisestä tasapainosta.

Keskeiset poliittiset linjaukset pohjoismaiseen työvoimapalvelujen malliin siirtymisen valmistelusta tehtiin budjettiriihessä 2020. Samalla päätettiin kohdentaa työnhakijoiden henkilökohtaiseen palvelun vuositasolla 70 miljoonan euron lisäresurssi. Uudistukselle asetettiin tavoite parantaa työllisyyttä vähintään 9 500 työllisellä.

Ehdotukset toteutettaisiin muuttamalla julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annettua lakia (916/2012), työttömyysturvalakia (1290/2002), työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia (1269/2020), kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (1386/2010), työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia (1369/2014) ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia (189/2001).

Lakimuutosten on määrä tulla voimaan 2.5.2022.

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja toteaa siitä lausuntonaan seuraavaa:

Keskeiset ehdotukset

Keskeisillä ehdotuksilla pyritään tehostamaan työhaun tukea ja ohjausta työnhakijan yksilöllisen palvelutarpeen mukaisiin palveluihin erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa. Käytännössä uusi palvelumalli toteutettaisiin lisäämällä henkilökohtaisten tapaamisten ja yhteydenottojen määrää. Viiden arkipäivän kuluessa työhaun alkamisesta järjestettäisiin kaikille työnhakijoille pakollinen alkuhaastattelu paikan päällä työvoimaviranomaisen toimitiloissa. Alkuhaastattelussa laadittaisiin työllistymissuunnitelma ja asetettaisiin työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä oleva työnhakuvelvollisuus. Vuositasolla alkuhaastatteluja on arvioitu olevan 220 000-333 000, joista 172 000-285 000 paikan päällä (taulukko sivulla 30).

Työhaun kolmen ensimmäisen kuukauden aikana järjestettäisiin täydentäviä työnhakukeskusteluja kahden viikon välein. Työttömyyden jatkuttua kolme kuukautta

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

13.8.2021

järjestettäisiin aina työnhakukeskustelu. Työttömyyden kestänyt puoli vuotta seuraisi uusi kuukauden pituinen jakso, jolloin täydentäviä työnhakukeskusteluja olisi kaksi. Alkukeskustelun lisäksi muita työnhakukeskusteluja on arvioitu olevan vuodessa 1 795 000-2 182 000, joista paikan päällä 1185 000- 1 237 000. Lisäksi muita tilanteita arvioidaan olevan 246 000 (taulukko sivulla 30). Vaikutusten arvioinnissa sivulla 19 arvioidaan haastattelujen ja keskustelujen määräksi ehdotetussa palvelumallissa noin 2,3 miljoonaa, kun vastaavien keskustelujen määrä nykyisellään on noin miljoona.

Osa työttömyyden alkuvaiheen täydentävistä työnhakukeskusteluista (yksi tai kaksi) voitaisiin hankkia ostopalveluna. Sen sijaan keskustelut, joissa laaditaan ja tarkastetaan työnhakijaa velvoittava työllistymissuunnitelma ovat merkittävää julkisen vallan käyttöä, eikä ostopalvelu tulisi kyseeseen.

Työnhakuvelvollisuus kirjattaisiin työllistymissuunnitelmaan. Työnhaku perustuisi lähtökohtaisesti työnhakijan vapauteen valita työnhakukohteet. Työnhakijoita, joilla edellytykset hakea työtä ja työllistyä ovat kunnossa arvioidaan olevan noin 58 % työnhakijoista (255 000). Tällä ryhmällä työnhakuvelvollisuus olisi neljä hakua kuukaudessa. Eri syistä alennettu työnhakuvelvollisuus arvioidaan olevan noin 32 % työnhakijoista (142 000). Hakuvelvollisuuden ulkopuolella olisi noin 9 % työkyvyttömiä työnhakijaa (40 000) (taulukko sivulla 39). Esityksen mukaisen työnhakuvelvollisuuden täyttämiseksi arvioidaan työnhakijoiden tekevän vuositasolla noin 14 miljoonaa työhakemusta tai vastaavaa (sivu 19).

Toinen osa ehdotuksista liittyy pitkälti tasapainon hakemiseen työnhakijan velvollisuuksien ja oikeuksien välillä. Korvauksettoman määräajan maksimikesto (työstä eroamis- ja kieltäytymistilanteet) lyhenisi 45 päivään. Työllistymissuunnitelman toteuttamisen laiminlyönti voisi vaikuttaa työttömyysturvaoikeuteen. Porrastetulla seuraamusjärjestelmällä kohtuullistetaan sanktioita. Kirjallisen muistutuksen käyttöön otolla halutaan varmistaa, että työnhakija tuntee laiminlyöntien mahdolliset vaikutukset. Kahdesta työllistymissuunnitelman laiminlyönnistä menettäisi työttömyysetuuden viideltä päivältä, kolmesta 10 päivältä ja neljäs johtaisi 12 viikon työssäolovelvoitteeseen. Myös kohtuullistetulla seuraamusjärjestelmällä halutaan korostaa työttömyysetuuden vastikkeellisuutta. Laiminlyöntejä ennakoidaan olevan vuositasolla noin 60 000, mutta arvioihin liittyy runsaasti epävarmuustekijöitä (sivu 24).

Työllistymissuunnitelman toteutumisen seuranta perustuisi lähtökohtaisesti työnhakijan itsensä ensisijaisesti verkkopalvelussa ilmoittamiin tietoihin. Työnantajille ei olla lisäämässä velvoitteita esim. työhakemusten säilyttämiseen.

Esitetyllä uudella palveluprosessilla pyritään siirtämään painopistettä itse työnvälitykseen ja näin lyhentämään työttömyysjaksojen pituutta. Esitetyillä muutoksilla odotetaan olevan ennen muuta työnhakijoiden käyttäytymistä ja toimintaa ohjaava vaikutus, jolloin tosiasiallisia vaikutuksia ja niiden toteutumisen aikataulua on etukäteen vaikea arvioida. Esimerkiksi täysien työllisyysvaikutusten ennakoidaan alkavan vasta vuodesta 2025 (sivu 20). Olemme edellä koonneet hallituksen esityksestä tilastollisia lukuja, jotka kertovat henkilökohtaisen palvelun ja merkittävässä määrin paikan päällä tapahtuvan ohjauksen volyymin kasvusta. Työvoima- ja elinkeinotoimistoissa oli vuonna 2019 henkilöstöä 3 150 henkilötyövuotta vastaava määrä. Lisämäärärahaa on luvattu 70 miljoonaa, joka tarkoittaa laskennallisesti 1 200 henkilötyövuoden lisäystä. Henkilöasiakkaiden palveluihin kohdentuisi jatkossa 2 870 henkilötyövuotta, kun vastaava luku vuonna 2019 oli 2 080. Asiakkaita yhdellä virkailijalla oli 254 ja uudistuksen jälkeen 185. Muutoksen vaatimat toimitilaratkaisut, tietojärjestelmien kehittäminen ja henkilöstön koulutus on tarkoitus toteuttaa nykyisillä toimeenpanoon osoitetuilla ja EU:n elpymisvälineen kautta allkoitavilla määrärahoilla (sivu 19). Näistä ei

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

13.8.2021

esitetä mitään konkreettisia euromääriä. Pro tukee ratkaisuja, joilla siirrytään kohti vahvaan yksilölliseen tukeen ja palveluohjaukseen perustuvaa työnhaun mallia. Pro kuitenkin korostaa, että esitetyn palvelumallin käytännön toteutuminen riippuu täysin siihen kohdennettujen henkilöresurssien riittävydestä ja oikeasuhtaisesta mitoituksesta. Henkilöstö työskentelee jatkuvassa paineistuksessa, jolloin työskentelyolosuhteiden (toimitilat) ja työvälineiden (tietojärjestelmät) on oltava asianmukaisessa kunnossa. Toimitilajärjestelyissä on huomioitava asian käsittelyn luottamuksellisuuden sekä henkilöstön ja asiakkaiden turvallisuuden vaatimukset. Lakipakettia eduskunnassa hyväksyttäessä ja käsiteltäessä on sitouduttava riittävän rahoituksen turvaamiseen niin, että lainsäädäntöön kirjattava työnhakijan palveluprosessi kyetään täysimääräisesti toteuttamaan ja virkailijoiden asiakasmäärät pysyvät kohtuullisina. Lisäksi on sitouduttava saattamaan asiointi- ja työskentelyolosuhteet ja työvälineet vastaamaan palvelumallin vaatimuksia.

Uusrekrytointien laajuus vaatii paljon perehdyttämiseltä. Jäseniltämme saadun palautteen perusteella kokeilukunnissa perehdyttäminen on pitkälti työvoima- ja elinkeinotoimistoista siirtyneen henkilöstön harteilla. Myös työhallinnossa pidempään työskennellyt henkilöstö tarvitsee uuteen palvelumalliin riittävän koulutuksen. Hallituksen esityksen sivulla 30 viitataan osittain uusiin osaamisvaatimuksiin. Pro korostaa, että haastattelujen määrällä ei yksin varmisteta parempia tuloksia työnvälityksessä. Niiden laadun varmistamiseksi tarvitaan systemaattista henkilöstökoulutusta, johon on varattava riittävä rahoitus.

Uuden palveluprosessin aiheuttama työmäärän lisäys on tilastolukuina suuri. Toimenpiteitä, joiden vaikutus on hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta vähäinen, on syytä harkita tarkoin. Pro ehdottaa pohdittavaksi lakiin kirjattavien haastattelujen ja keskustelujen sekä työhakuvelvollisuuden yksityiskohtia. Erityisesti niiden työnhakijoiden kohdalla, joiden edellytykset hakea työtä ja työllistyä ovat kunnossa on paikan päällä tapahtuvan haastattelun/keskustelun hyöty sekä työvoimaviranomaisen resurssien käytön että työnhakijan edun näkökulmasta kyseenalainen. Esimerkiksi osa-aikatyötä tekevien ja työaikaa lyhentämällä lomautettujen sekä yli kuukauden kestävässä työvoimakoulutuksessa ja työttömyysetuudella opiskelevalle asetettujen määrällisten työhakuvelvoitteiden mielekkyys pitää pystyä perustelemaan muutoinkin kuin työnhakijoiden välisellä yhdenvertaisuudella. Osa-aikatyötä tehdään hyvin erilaisista syistä (esim. työkyky). Muilla kuin toistaiseksi lomautetuilla on realistinen näkymä palata saman työnantajan palvelukseen. Työvoimaviranomaisen kanssa sovitun pitkäkestoisen koulutuksen keskeyttäminen tai päättäminen olisi sekä henkilön että yhteiskunnan jo tekemien panostusten vuoksi järjetöntä. Työhakemusten määrä on vuositasolla niin suuri, ettei myöskään työnantaja pidä rasittaa liian kategorisesti määritellyllä työnhakijan työhakuvelvollisuudella. Myös porrastetun seuraamusjärjestelmän ohjaavaa vaikutusta suhteessa sen aiheuttamaan työmäärään ja hallinnolliseen taakkaan on tarpeen punnita. Toimintamalleja, joiden työllisyyttä edistävät vaikutukset ovat tutkimusten perusteella marginaalisia, ei pidä yksinomaan työttömyysetuuden vastikkeellisuuden korostamisen vuoksi luoda.

Pro ei kannata mahdollisuutta hankkia täydentäviä työnhakukeskusteluja ostopalveluna. Luottamuksellisen asiakassuhteen luominen on erityisen tärkeää asiakasryhmille, joiden työllistymisen edellytykset eivät ole kunnossa ja työnhaun tukemisessa tarvitaan työvoimahallinnon henkilöstön laajalainen asiantuntijaosaaminen ja palvelujärjestelmän mahdollisuuksien kokonaistuntemus.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

13.8.2021

Koko lailla säädetty työnhakijaa myös monella tapaa velvoittava palveluprosessi on järjestettävä työvoimaviranomaisten omana palvelutuotantona.

Pro toteaa, että esitetyn työnhakijan palveluprosessin soveltaminen myös työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa on ehdoton edellytys lainsäädännön voimaantulolle.

Vaikutukset

Työllisten määrän lisääntymisen 9 500-10 000 ennakoidaan vähentävän julkisia menoja 230 miljoonaa euroa vuodessa. Uudistuksen menoja lisäävän vaikutuksen jälkeen pysyvämpi menovähennys olisi noin 140 miljoonaa euroa vuodessa.

Vaikka vaikutusten arviointiin on pyritty paneutumaan huolella, todetaan lukuisissa kohdissa vaikutusten arviointiin sisältyvän epävarmuustekijöitä. Näin on erityisesti muutosten työllisyysvaikutusten osalta. Esitetyn tutkimuskirjallisuuden perusteella myönteisimpiä työllisyysvaikutuksia on odotettavissa henkilökohtaisten haastattelujen lisäämisellä. Sen sijaan määrällisen työhakuvelvollisuuden vaikutus olisi tutkimustiedon valossa vähäinen ja sen tosiasiallinen tarkoitus on muistuttaa työttömyysetuuden vastikkeellisuudesta.

Uusi palvelumalli on kuvattu vaikutusten arvioinnissa perusteellisesti. **Edellä olemme jo tuoneet esille henkilöstön mitoitukseen liittyvät huolenaiheemme.**

Pro korostaa palvelumallin uudistamisen olevan toimintavan muutos, jonka yksityiskohtien hiomisessa on hyödynnettävä henkilöstön osaaminen. Laaja yhteistoiminta ja osallistaminen on tärkeää myös toimeenpanovaiheessa.

Työttömien aseman osalta vaikutusten arvioinnissa keskitytään kuvaamaan palveluprosessin nopeutumisen myönteisiä vaikutuksia ja työnhakijoiden yhdenvertaisuuden parempaan toteutumista. **Tarkastelussa jää vähemmälle huomiolle mm. työllistymissuunnitelman toteutumisen seurantaan liittyvä työnhakijan ilmoitusvelvollisuus. Palveluprosessin sujuvuuden varmistamisessa ja myönteisen palvelukokemuksen syntymisessä verkkopalvelujen käytön helppous ja toimivuus on korostetun tärkeää. Myös henkilöstön työmäärän hallinnan näkökulmasta automaation lisääminen ja tietojärjestelmien toimintavarmuus ovat ratkaisevassa asemassa. Työvoimaviranomaisten palveluverkkoa on etäasioinnin suosimisen myötä karsittu siinä määrin, että käyntiasiointietäisyydet ovat paikoin pitkiä ja kulkuyhteydet hankalat. Kaikkien paikan päällä pidettäväksi kaavailtujen haastattelujen/keskustelujen tarve on tästäkin näkökulmasta punnittava tarkoin.**

Esitettyjen muutosten ennakoidaan tehostavan työnhakijoiden ohjaamista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin. Vaikutusten arvioinnissa suurin puute on se, ettei palvelujen kysynnän mahdollista kasvua ole voitu luotettavasti arvioida (sivut 19 ja 80). Koko uudistus vesitty, mikäli palvelujen kysynnän mahdolliseen kasvuun ei kyetä vastaamaan. Haastattelut jäävät yhtä muodollisiksi kuin moititussa nykytilassa. **Pro pitää välttämättömänä, että uudistuksen seuranta toteutetaan tieteellisen tason tutkimuksilla. Palvelujen riittävän rahoituksen vaatimiin korjausliikkeisiin on ryhdyttävä välittömästi. Sen sijaan muihin mahdollisesti tarvittaviin jatkotoimiin on ryhdyttävä vasta, kun luotettavaa tietoa on käytettävissä. Työvoimapolitiikassa tarvitaan pitkäjänteisyyttä, koska painopisteiden jatkuvalla vaihtamisella ja toimijoiden määrän lisäämisellä ei palvelukokonaisuutta**

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

13.8.2021

saada toimimaan niin, että tavoitteet työllisyysasteen nostamiseksi saadaan toteutettua.

Voimaantulo

Lait on tarkoitettu voimaan 2.5.2022 lukien. Ennen voimaantuloa tehdään tietojärjestelmämuutoksia. Henkilöstön rekrytointien ja koulutuksen arvioidaan kestävän vuoden 2021 loppuun saakka.

Jos rekrytointeja ja tilajärjestelyjä ei ole kyetty hoitamaan ennen lain voimaantuloa, voitaisiin haastattelut ja keskustelut järjestää jollakin muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Siirtymäajan järjestelyjä pidettäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuna painavana ja erityisen painavana syynä. Siirtymäajan pituudesta ei ole tarkoitus erikseen säätää. **Työvoimaviranomaisilla on oltava olemassa kaikki edellytykset ottaa uusi palvelumalli käyttöön lain tarkoittamassa laajuudessa sen voimaantullessa. Lisäksi on huomioitava koronatilanteen kehitys. Pro ehdottaa joko lakien voimaantuloajankohdan siirtämistä myöhempään ajankohtaan tai siirtymäajan pituuden kirjaamista lakiin. Siirtymistä kohti pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia ei saa vesittää tinkimällä määräämättömäksi ajaksi koko uudistuksen ytimen muodostavasta paikan päällä tapahtuvasta yksilöllisestä ja henkilökohtaisesta palvelusta**

Muut huomiot

Työvoiman liikkuvuuteen ja työvoiman kohtaantoon ei ehdotettu palvelumalli näytä tuovan uusia elementtejä. Yhteen kotikuntaan pohjautuvien palvelumallien tiedetään olevan monilta osin tehottomia. Tämä on syytä ottaa huomioon, kun työvoimapalvelujen vastuunsiirtoa kunnille jatkovalmistellaan.

Muilta osin meillä ei ole hallituksen esitykseen kommentoitavaa.

Niko Simola
Johtaja

Sari Jokikallas
Sopimusalaavastaava/asiantuntija