

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijalausunto Hallituksen esitykseen HE 167/2021 eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt allekirjoittanutta kuultavaksi ja asiantuntijalausuntoa Hallituksen esitykseen HE 167/2021 eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi liittyen. Kuuleminen järjestetään keskiviikkona 17.11.2021 klo 11.30. Lausunto pyydetään toimittamaan edellisenä arkipäivänä klo 12 mennessä vastaussoitteeseen TyV@eduskunta.fi.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen keskiössä on uudenlainen työnhakumalli, joka koostuu asiakkaan velvollisuudesta hakea työtä sekä palveluprosessista, jolla työnhakua tuetaan. Tältä osin kaavaillun uudistuksen lähtökohtaa voidaan pitää onnistuneena. Esityksen tavoitteiksi on kirjattu työllisyyden parantaminen vähintään 9 500 työllisellä, työttömien palveluiden uudistaminen tarjoamalla työnhakijalle yksilöllistä tukea työnhakuun ja työllistymiseen sekä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistaminen työnhakijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta tasapainoiseksi. Nämä tavoitteet ovat kaikilta osin kannatettavia.

Ehdotetut lakisääteliset toimet tavoitteisiin pääsemiseksi ovat joiltakin osin operatiivisen toiminnan järjestämisen näkökulmasta riskialttiita ja haastavia toteuttaa osoitetuilla resursseilla, ristiriidassa kuntakokeilujen tavoitteiden kanssa sekä asiakkaille vaikeaselkoisia. Esitän, että uudistuksessa

- mahdollistetaan asiakkaiden tosiasiallisista ja yksilöllisistä tarpeista lähtevä prosessi ja palvelupolku ja luovutaan palveluprosessin kaavamaisesta, tasapäistävästä ja tarkasta säätämisestä.
- tiukan palvelumallin rajaamisen sijaan turvataan kuntakokeiluille niiden alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti mahdollisuus kehittää palveluja oman alueen työnhakijoiden ja työnantajien tarpeista käsin.
- nostetaan alkuvaiheen palveluprosessin rinnalla vahvemmin esiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien sekä rakenne- ja pitkäaikaistyöttömien ongelmat sekä kohdennetaan lisäpanostusta niiden ratkaisemiseen.
- turvataan laadukas ja vaikuttava asiakaspalvelu kohdentamalla siihen tehtäväkokonaisuuden edellyttämä resurssi. Asiakaspalveluvelvoitteen lisäämisen tulee olla yksi yhteen resurssilisäyksen kanssa.
- varmistetaan, että kuntakokeilukunnille korvataan mm. uusista tilajärjestelyistä aiheutuvat lisäkustannukset täysimääräisesti

- työnhakuvelvoitetta ja sen seuraamusjärjestelmää tehdään asiakkaille helpommin ymmärrettäväksi.
- siirrytään toteuttamisvaiheeseen kesälomakauden jälkeen syksyllä 2022.

Perusteluna edellä esitetyille muutoksille totean seuraavaa:

Palveluprosessi

Esitetyssä palveluprosessissa painopisteen siirtäminen alkuvaiheeseen ja työnhakijoiden oman vastuun korostaminen ovat kannatettavia lähtökohtia uudelle palvelumallille. Hallituksen esityksessä kuvattu työnhakijan alkuvaiheen palveluprosessi on lainsäädännöllisesti kuitenkin kaavamainen, tasapäistävä ja liian tiukkaan säädetty, eikä se jätä riittävää mahdollisuutta poikkeamiin työnhakijoiden yksilöllisten tilanteiden mukaisesti. Työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa työnhakijan alkuvaiheen palveluprosessi sisältää työnhakijan tarpeiden mukaan muitakin kuin esitetyssä palvelumallissa nimettyjä palveluja/elementtejä ilman, että kyseessä olisi vielä monialainen työllistymistä edistävä palvelu. Esimerkiksi yhdessä oppilaitosten kanssa kehitettyjä erilaisia osaamisen kehittämiseen tähtääviä palveluita tai kuntakokeilujen täydentäviä työllistymistä tukevia palveluita ei ole prosessissa huomioitu millään muotoa. Nämä palvelut voivat kuitenkin olla asiakkaan tilanne huomioiden tarkoituksenmukaisempia ja vaikuttavampia kuin esitykseen kirjattu työnhakuhaastattelu tai täydentävä työnhakuhaastattelu.

Palvelutarpeen arviointi ja työnhakuvelvoitteen asettaminen pelkän alkuhaastattelun perusteella onnistuu työstä työhön siirtyvien asiakkaiden kohdalla. Isolle joukolle työnhakija-asiakkaista se on kuitenkin varsin haasteellista. Tällaisia asiakkaita ovat mm. repaleisen työhistorian omaavat, osaamisen kehittämistarpeessa olevat, työvoiman ulkopuolelta työnhakijoiksi tulevat, heikon kielitaidon omaavat ja/tai osatyökykyiset työnhakijat. Vaikeasti työllistyvien ja pitkään työttömänä olevien asiakkaiden kanssa työskentely vaatii lähes aina perusteellisempaa tilanteen selvittämistä mm. digitaalisten työkalujen (esim. Osaamiskartoitus ja Kykyviisari) sekä mahdollisten sisäisten konsultaatioiden (esim. opinto-ohjaaja, työkykykoordinaattori) avulla. Ensimmäisessä tapaamisessa määrättävä työnhakuvelvoite muodostuu helposti kaavamaiseksi menettelyksi, kun todelliseen palvelutarvearvioon ei vielä olla päästy käsiksi. Tiukasti säädetty alkuvaiheen aikarajat voivat näin ollen vastoin asetettua tavoitetta heikentää asiakkaan mahdollisuutta päästä oikeisiin palveluihin ja saada juuri siinä hetkessä tarkoituksenmukaisin työnhakuvelvoite.

Ehdotettu palveluprosessi sisältää uuden työnhakuhaastattelun ja täydentävän työnhakuhaastattelun kahden viikon välein toteutettuna aina, kun asiakkaan työnhaku on kestänyt kolme kuukautta lisää. Tämä on hallituksen esityksessä selkeä epäkohta. Lukuisten tutkimusten avulla on osoitettu, että pitkittyvä työttömyys aiheuttaa yksilötasolla merkittäviä hyvinvointivajeita ja ruokkii syrjäytymiskierrettä. Pitkäaikaistyöttömyyden yhteiskunnalliset vaikutukset ja kustannukset ovat merkittäviä. Kuopion seudun kuntakokeiluissa oli

syyskuussa yhteensä 9 032 asiakasta, joista 5 835 oli työttömänä tai lomautettu. Näistä peräti 2 860 henkilöä eli 49 % oli pitkäaikaistyöttömiä. Ongelma on siis merkittävä, eikä sitä tulisi ohittaa uudistuksen valmistelussa. Huolestuttavaa on, että esitys ei juurikaan huomioi tätä yhteiskunnallista ongelmaa eikä esitä varteenotettavia ratkaisuja sen hillitsemiseksi. On myös kriittistä huomioida, että asiakasprosessissa painopisteen siirtäminen alkuvaiheen työttömyysjaksoihin esitetyllä resurssilisäyksellä on väkisin poissa jostakin muualta. Tässä tapauksessa se on poissa pitkäaikaistyöttömien ja pitempikestoista tukea tarvitsevien osatyökykyisten henkilöiden palveluista. Osana esitettyä kokonaisuudistusta tulisi osoittaa lisäpanostusta alkuvaiheen intensiivijakson lisäksi käsillä olevan pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisemiseen.

Työhakuun liittyvät oikeudet ja velvollisuudet

Hallituksen esityksessä määritellään uudelleen työnhakijan työhakuun liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Työnhakuvelvoitteen asettaminen esityksen mukaisesti on oikeansuuntainen tavoite. Työnhakuvelvollisuus seuraamuksineen on kuitenkin monimutkainen kokonaisuus, jonka omaksuminen tulee olemaan monille työnhakijoille haastavaa.

On hyvä, että työnhakuvelvoite voidaan määritellä yksilöllisesti työllistymissuunnitelmassa palvelutarpeen arvioinnin perusteella ja että siinä on työnhakijan tilanteen mukainen porrastamismahdollisuus. Osatyökykyisyyden lisäksi myös merkittävät osaamisvajeet ja kieli- taidon puutteet tulee huomioida työnhakuvelvoitetta alentavina seikkoina. Määrällinen työnhakuvelvoite tulee ongelmalliseksi myös heikentyneessä työmarkkinatilanteessa, kun matalasuhdanne alentaa avoinna olevien työpaikkojen määrää valtakunnallisesti. Näin ollen huono työmarkkinatilanne tulisi olla riittävä peruste alentaa työnhakuvelvoitetta, jotta vältetään näennäiseltä työhauulta ja työnantajien turhalta kuormittamiselta.

Yksilöllinen harkinta haastaa palvelujärjestelmää ja siinä työskentelevää henkilöstöä erityisesti työnhakijoiden yhdenmukaisen kohtelun näkökulmasta. Työnhakuvelvoitteen raportoinnin on oltava sujuvaa sekä työnhakijoiden että työllisyyspalveluiden työntekijöiden näkökulmista, jotta järjestelmä koetaan hyväksyttäväksi. Työnhakuvelvoitteen seurannan tulee perustua sähköisiin ratkaisuihin, jotta TE-toimistojen ja kuntakokeilujen henkilöstön työpanos ei valu tähän työhön. Silti vaarana on, että viranomaistyö kuormittuu esityksen toimeenpanosta. Toisaalta kaikilla työnhakijoilla ei ole sellaisia digitaalisten palvelujen käytön valmiuksia, että he selviäisivät vaadittavasta raportoinnista ilman vahvaa henkilökohtaista tukea ja ohjausta.

Uudistuksen riittävä resursointi

Vahvaan palvelutarpeen arviointiin, yksilöllisten ratkaisujen hakemiseen ja kasvokkain tapahtuvaan palveluun pohjautuva malli vaatii toteutuakseen riittävät resurssit. Asiakastapaamisten määrä kasvaa

esityksen arvion mukaan moninkertaisesti verrattuna henkilöstömäärän lisäykseen. Esitys kasvattaa myös asiakkaille järjestettävän työn hakuvelvoitteen täyttämiseen liittyvän neuvonnan tarvetta. Uudistukseen varattu henkilöresurssi on kuntakokeiluista kertyneen kokeimuksen perusteella alimitoitettu. Esityksessä kuvattu palvelumalliuudistus on laaja eikä siinä esitetä mistään nykyisistä tehtävistä luopumista. Lisäksi uudistuksen valmistelussa tulee kiinnittää vahvemmin huomiota pitkäaikais- ja rakennetyöttömyyden ratkaisemiseen. Näin ollen esityksen mukaisen kokonaisuuden toteuttaminen vaatii esitettyä noin 1200 htv:tta huomattavasti suuremman resurssilisäyksen. Esityksen mukaisen palvelumallin toimeenpano vaatisi Kuopiossa käytännössä koko kuntakokeilun henkilöstön ml. työllisyyspalvelukoordinaattorit, työkykykoordinaattorit ja opinto-ohjaajat sitomisen palvelumallissa esitettyjen lakisääteisten viranomaistehtävien hoitamiseen. Tämä resurssien siirto on poissa mm. pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisemisesta.

Hallituksen esityksen toimeenpanon mukana tuomaa henkilöresurssien lisäystä ei ole voitu huomioida kuntakokeilujen 2019-2020 tekeissä tilasuunnitelmissa. Uudet työntekijät aloittavat näillä näkymin kuntakokeiluissa vuoden 2022 alussa ja heille on osoitettava siinä vaiheessa työtilat. Tämä jää käytännössä kokeilukuntien vastuulle, sillä TE-toimistoissakaan ei ole olemassa tarvittavia lisätiloja. Mikäli uudistus toteutetaan esitetyllä tavalla, joutuvat kokeilukunnat paikkaamaan resurssivajeita ja syntyviä tilakustannuksia omalla kustannuksellaan. Tällaiseen ei ole Kuopiossa kokeiluun hakeutumisen yhteydessä varauduttu, eikä sitä voida pitää hyväksyttävänä. Mikäli uudistus halutaan toimeenpanna hallituksen esityksen mukaisesti, tulee kunnille korvata kaikki siitä aiheutuvat kustannukset ml. toimitilakustannukset täysimääräisesti.

Uudistuksen tavoitteena on ohjata asiakkaita nykyistä nopeammin ja tehokkaammin palveluihin, mikäli työllistyminen ei juuri siinä tilanteessa onnistu. Esitys ei kuitenkaan huomioi tehostetun palvelutarpeiden arvioinnin ja palveluihin ohjauksen aiheuttamaa ostopalvelujen lisääntyvää tarvetta. Uudistuksen tavoitteita on haastava saavuttaa, ellei sen kerrannaisvaikutuksia arvioida ja huomioida kokonaisuutena.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilun suhde esitettyyn uudistukseen

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen "tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Kokeilujen tarkoituksena on parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikommassa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Kokeiluissa kehitetään työnhakijoille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelumalleja, joiden avulla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet sekä osaamisen kehittämistarpeet." (<https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>, viitattu 15.11.2021)

"Kokeiluissa asiakaslähtöisyyttä tehostetaan integroimalla työllisyys-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelut entistä tiiviimmin yhteen. Palvelumallia ei rajata tiukasti, vaan kunnat voivat kehittää palveluja oman alueen työnhakijoiden ja työnantajien tarpeista käsin. Kokeiluissa pilotoidaan kuntien erilaisia tapoja tarjota työllisyyspalveluja ja haetaan parhaita käytäntöjä palvelurakenteiden uudistamiseksi." (<https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>, viitattu 15.11.2021)

Kunnat ovat hakeutuneet kuntakokeiluun, jotta niille tulee mahdollisuus kehittää työllisyyspalveluja edellä kuvattujen periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Käsillä oleva hallituksen esitys kuitenkin rajoittaa palvelumallin tiukasti, joten toteutuessaan esitetty lainsäädäntö heikentää merkittävästi kuntakokeilujen mahdollisuuksia toteuttaa operatiivinen toiminta suunnitellulla tavalla tai rakentaa kokeiluille asetettujen tavoitteiden mukaisesti nykyistä paremmin asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaavia, yksilöllisempiä, asiakaslähtöisempiä ja sitä kautta vaikuttavampia työllisyyspalveluja ja palvelupolkuja. Hallituksen esitys on näin ollen ristiriidassa kuntakokeilulain henkeen ja tavoitteisiin nähden. Tämä epäkohta tulisi uudistuksessa korjata.

Uudistuksen toimeenpanon aikataulu

Esityksen mukaiset henkilöstörekrytoinnit ovat loppusuoralla sekä TE-toimistoissa että kuntakokeiluissa. Odotetusti niiden toteuttamisessa haasteeksi on noussut osaavan henkilöstön saaminen. Olemassa olevan henkilöstön vakinaistaminen ko. rekrytointien kautta aiheuttaa myös uudet rekrytointikierrokset, joiden avulla täytetään sekä TE-toimistoihin että kuntakokeiluihin avoimeksi jäävät määräaikaiset virat. Kuntakokeilun alun kokemuksesta tiedetään, että nämä rekrytoinnit kestävät pitkään, sillä todennäköisesti tarvitaan vielä kaksi hakukierrosta. Vaarana on, että henkilöstövajausta ei ole pystytty täyttämään 2.5.2022 mennessä täysimääräisesti.

Uusi henkilöstö tulee pääosin työllisyys-/TE-palvelujen ulkopuolelta ja on näin ollen koulutettava uuteen tehtäväänsä. Tämä vaatii sekä aikaa että kouluttamis-, perehdyttämisen- ja mentoriresursseja. Lisäksi tulee huomioda, että TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa on lomakaudella kesä-elokuussa merkittävä henkilöstövaje, koska loma-ajan sijaisten palkkaaminen ei TE-hallinnossa ole mahdollista. Nämä henkilöstö- ja osaamisvajeet yhdistettynä suureen uusien asiakkaiden määrään kesäkuussa vaikeuttavat merkittävästi esitetyn uudistuksen toimeenpanoa suunnitellussa aikataulussa. Uudistuksen toteuttaminen olisikin syytä siirtää kesäloimakauden yli alkusyksyyn 2022. Järjestely myös antaisi lisää aikaa työnhakuvelvoitteen seuraamiseen tarvittavien digitaalisten ratkaisujen valmisteleminen ja käyttöönottoon.

Pirjo Oksanen
Työllisyyspalvelujohtaja