

Asia: HE 167/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä työttömien työnhakua ja ohjautumista palvelutarpeiden mukaisiin palveluihin tehostettaisiin merkittäväällä tavalla erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa. Työhaun ja palveluohjauksen tuki ulotettaisiin myös nykyistä laajempaan esimerkiksi osa-aika- ja keikkatyöntekijöille ja työvoimapalveluissa oleville ja palkkatukityöllistämisen loppuvaiheeseen. Samalla työttömän työnhakijan velvollisuuksia hakea itselleen sopivia työmahdollisuuksia lisätään. Esitys sisältää myös seuraamusten kohtuullistamista työttömän laiminlyödessä työnhakuvelvoitteita tai osallistumisen palveluprosessiin tai työvoimapalveluun. Esitys edellyttää työvoimapalveluiden määrärahojen huomattavaa lisäämistä ja kohdentamista henkilöasiakkaan palveluprosessiin.

Esitystä nk. Pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista voidaan pitää kokonaisuutena perusteltuna ja kannatettavana. Uudistus on hyvin valmistelu ja se perustuu työvoimapalveluiden kehittämisen jatkumoon. Sillä pohjustetaan myös mm. työvoimapalveluiden siirtämistä kuntien vastuulle TE2024 – uudistuksen myötä.

Palveluprosessin vaikutuksia työllistymiseen

Esitys tuottaa nähdäkseni monenlaisia myönteisiä vaikutuksia työllistymiseen. Vaikutuksia syntyy mm. seuraavasti:

- ✓ Uudistus nopeuttanee jonkin verran omatoimisesti työllistyvien työnsaantia tehokkaan alkuvaiheen palvelun ansiosta.
- ✓ Huomattavalla osalla työttömyyteen ensi kertaa joutuvista (työelämästä työttömäksi joutuneet, nuoret, osa vieraskielisistä) on puutteita työhaun taidoissa, vaikka muu osaaminen vastaisikin työelämän tarpeita. Puutteita voi olla esimerkiksi työhaun asiakirjoissa, työnantajien tunnistamisessa ja kontaktoinnissa sekä työnhakemusten laatimisessa. Nämä puutteet voivat pitkittää työttömyyttä. Pitkittynyt työttömyys puolestaan heikentää työnsaannin mahdollisuutta, itsetuntoa ja aiheuttaa muita ongelmia. Nykyjärjestelmässä apua työnhakutaitojen parantamiseen tarjoavat pääasiassa yksityiset valmennuspalveluiden tuottajat. Valitettavan usein apua on saatavilla vasta, kun työttömyys on jo pitkittynyt. Uudistus voi tuoda tämän avun osaksi asiakkaan palveluprosessia työllistymisen kannalta kriittiseen alkuvaiheeseen ensimmäisen 3 kk työnhakukeskusteluihin (5 kpl). Erityisen tärkeää on, että alkuvaiheen työnhakukeskustelut olisivat

luonteeltaan ratkaisukeskeisiä ja valmennuksellisia ja keskittyisivät työhäun taitojen vahvistamiseen.

- ✓ Työvoimapalveluissa, osalle koulutuksissa oleville sekä palkkatuella työskenteleville tarjotaan uudistuksen myötä myös jatkotyöllistymiseen tähtäävää työnhakukeskusteluja. Työvoimapalveluiden vaikuttavuutta työnsaannin kannalta onkin parannettava. Uudistus tuo kaivattua väliintuloa jo palveluaikaisesti, mikäli näyttää siltä, etteivät palvelut johda työllistymisen. Väliintulolla voidaan parantaa ja nopeuttaa työllistymissiirtymiä sekä ehkäistä nk. palveluiden väliinputoamia.
- ✓ Myös tehostettua ja monialaista tukea työllistymiseen tarvitsevien työttömien osalta uudistus vaikuttaa myönteisesti. Uudistuksessa palvelutarpeiden arvioinnit sekä työllistymis- tai tätä korvaavat suunnitelmat päivitetäisiin nykyiseen tapaan kolmen kuukauden välein. Työnhaku- ja täydentävät työnhakukeskustelut tarjoaisivat nykyistä enemmän kohtaamisia ja "tunnistamispisteitä" asiakkaiden palvelutarpeista. Näiden ansioista kuva asiakkaan tarpeista TE-palveluiden vastuuvirkailijalla/ omavalmentajalla tarkentuu ja palveluita voidaan tarjota nykyistä osuvammin ja oikea-aikaisempina. Tärkeänä olisi, että myös muuta lainsäädäntöä kehitetään. Esimerkiksi palkkatukioikeuden sekä monialaisen TYP-palvelun tarve tulisi määritellä nykyistä vahvemmin asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti sen sijaan että se määritellään työttömyyden keston mukaan.

Työnhakuvelvollisuus ja seuraamukset

Työttömän ja työttömyysuhan alaisen työnhakijan tulisi kolmen kuukauden tarkastelujaksolla hakea pääsääntöisesti neljää työmahdollisuutta. Velvoitteesta sovittaisiin kolmen kuukauden välein päivitettävässä työllistymissuunnitelmassa.

Työnhakuvelvoite 4 työpaikasta kolmen kuukauden jaksolla tuntuu varsin pieneltä, kun sitä vertaa esimerkiksi työttömän velvoitteeseen osallistua määräaikaishaastatteluihin ja täydentäviin työnhakukeskusteluihin (6 kpl alkuvaiheessa). Työnhaku poikkeaa kuitenkin yksilöllisesti ja alueet ja työmarkkinat ovat myös erilaisia. Pääsääntöisesti neljän työpaikan hakuvelvoitetta voi toistaiseksi pitää hyvänä minimitasona seuraamusten näkökulmasta. Erikseen olisi kuitenkin korostettava ja painotettava, että täydentävissä työnhakukeskusteluissa kyettäisiin valmennuksen ja motivoinnin avulla myötävaikuttaa siihen, että asiakas voisi ja hänen kannattaisi hakea merkittävästi useampaa työmahdollisuutta. Työnhaku kannattaisi rytmittää pikemminkin 2 viikon kuin 3 kk välein tapahtuvaksi.

Uudistus tunnistaa hyvin työelämän muutoksesta seuranneet uudet moninaiset keinot hakea ja saada töitä (viittaus työnhakuvelvollisuuden

täyttämisestä). Tätä kautta uudistus on myös tarpeellinen "päivityssarja" julkisiin työvoimapalveluihin.

Työhaun tai palveluihin osallistumisen laiminlyönnestä määrättäviä seuraamuksia kohtuullistetaan uudistuksen yhteydessä. Uutena menettelynä otettaisiin käyttöön muistutus ensimmäisestä laiminlyönnistä. Myös työttömyysturvan korvauksettomia määräaikoja eli nk. karensseja porrastettaisiin ja muutettaisiin kohtuullisemmiksi.

Nykyisin karenssit ovat olleet erittäin tuntuja ja niiden kohtuullistaminen on perusteltua ja kannatettavaa. Niiden taso on kohtuullistamisen jälkeenkin tuntuva, jotta niiden ohjausvaikutus toteutuisi. Tämän hetken kohtuuttomilta tuntuvilla karensseilla voi olla jopa heikompi ohjausvaikutus kuin uudistuksessa ehdotetulla kohtuullistetuilla karensseilla. Riittävän tiukka, mutta nykyistä oikeudenmukaisempi järjestelmä voi vaikuttaa parempaan motivaatioon yksilön kannalta. Nykyiset karenssit ovat tällä hetkellä voineet johtaa myös tilanteisiin, joissa TE-virkailija on joutunut eettisistä syistä tulkitsemaan laiminlyöntitilanteita nk. läpi sormien. Tällaisten seurauksena karenssien ohjausvaikutus heikkenee ja tulkintakäytännöistä tulee epäyhteneviä. Erityisesti uusi muistutuskäytäntö on tervetullut uudistus. Seuraamusten määräämisen ohella tärkeää on opastaa ja ohjata asiakasta siitä, miten hän voi korjata toimintaansa.

Uudistuksen mahdollisia haasteita

Esitys lisää julkisen työvoimapalveluprosessin sääntöperusteisuutta. Tämä tuottaa kansallisen ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella parempaa työllisyysvaikuttavuutta sen sijaan, että järjestelmä sisältäisi monia tulkinnan- ja harkinnanvaraisia elementtejä. Näin yksityiskohtaisella tasolle viety sääntöperusta tuottaa kuitenkin itsessään lukuisia poikkeustilanteita. Eri yksittäisetkin poikkeustilanteet ja mahdolliset epä- ja vuotokohtat voivat korostua ja viedä tehoa uudistukselta.

Poikkeustilanteita on nyt pyritty tunnistamaan ja ratkomaan lakiuudistuksessa. Työelämän muutokset ja kehityksen nopea tahti tuottavat kuitenkin jatkuvasti uusia poikkeustilanteita ja käytänteitä. On epävarmaa, voidaanko kaikkia tulevia tilanteita jatkossa hallita yksityiskohtaisella lainsäädännöllä tai voiko lakia toimeenpaneva viranomaisen hallita kokonaisuutta onnistuneesti.

Viranomaisen työmäärä lisääntyy uudistuksen myötä merkittävästi. Uudistuksen resurssiarviot perustuvat työtehtävien lisääntymiseen sekä nykyisten resurssien parempaan kohdentamiseen työhakijaprosessiin. On kuitenkin vielä epäselvää ja -varmaa kuinka paljon työmäärä tosiasiallisesti kasvaa esimerkiksi lisääntyneenä hallintotyönä sekä esimerkiksi prosessin "tyhjäkäyntinä" (esim. tapaamisiin saapumatta jättäminen). Hallintotyön suuri ja ennakoimaton määrä tuli esiin myös

mm. Työttömien 3 kk määräaikaishaastattelujen arviointitutkimuksessa.
Lakiuudistuksen toimeenpanoon olisikin kiinnitettävä erityistä huomiota:

- ✓ Lisääntynyt hallintotyö ei saisi viedä huomiota uudistuksen ydintavoitteilta. Tarvittaessa työntekijämäärää olisi myös perustelluista syistä lisättävä ja samalla arvioitava miten hallintotyötä voitaisiin keventää.
- ✓ Digitaalisilla ratkaisuilla pitäisi tuottaa avusteisuutta sekä viranomaiselle että asiakkaalle palveluprossin toteuttamiseen. Tällä hetkellä työvoimahallinnon digitaaliset toiminnanohjausjärjestelmät pikemminkin lisäävät kuin helpottavat asiakaspalvelutyötä ja myös osa asiakkaista kokee nämä huomattavan vaikeiksi.
- ✓ Henkilöstön ja esimiesten perehdyttämiseen olisi varattava riittävät määrärahat ja aika. Perehdyttämistyö tulisi aloittaa heti vuodenvaihteessa, mikäli uudistus astuu jo toukokuussa voimaan.

Työnantajapalvelut olisi uudistettava seuraavaksi

Työnhakijan palveluprosessin uudistaminen vie sekä huomioita ja olettavasti myös henkilöresursseja työnantajien palveluista. Voi myös olla, että osa työpaikoista ”painuu entistä enemmän piiloon”, jos työnantajat haluavat välttää nk. hakemustehtailua.

Onnistunut kohtaanto on kahden asian summa: työnhakija löytää sopivan työpaikan ja työnantajat ja työnantaja löytää sopivan osaajan. Erityisesti pienet ja keskisuuret työnantajat tarvitsevat myös huomattavan paljon apua osaajien rekrytointiin. Tämänhetkinen pula osaavasta työvoimasta alleviivaa tätä tarvetta. Jatkossa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota aktiivisiin työnantajapalveluihin. Tämä tuo lisää vaikuttavuutta myös työnhakijapalveluihin, kun työnhakukeskusteluissa voidaan aidosti välittää työtä ja ohjata työnhakijoita työtä tarvitseville työnantajille.

Työnantajapalveluihin olisi jatkossa varattava riittävät resurssit ja julkisten TE-palveluiden tekemille työnantajakontakteille voisi asettaa uusia tavoitteita ja/tai kannusteita. Myös työpaikkailmoitusten ja piilevien työtilaisuuksien näkyväksi tekemiseen olisi panostettava.

Pitkäaikaisemmaksi tavoitteeksi tulisi asettaa se, että työnhakuun käytettävä aika ja vaiva sekä työnhakijan että työnantajan näkökulmasta vähenisi.