

VN/698/2021

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

Lausunnon tiivistelmä:

Kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukaisista velvollisuuksista edellyttää, että hallituksen esityksessä:

- *koronapandemian vaikutukset ja vieraskielisten työnhakijoiden suuri määrä on huomioitava kokeilualuetta koskevissa resurssilaskelmissa, jotta kokeilukunnissa voidaan turvata tosialliset edellytykset tuottaa pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukaista palvelua. Vuoden 2019 tilannetta ei voi käyttää resurssilaskelmien perustana.*
 - *kuvatun mallin toteuttamiseen varataan kokeilukunnille riittävä määrä henkilöresursseja. Henkilöstön määrän on vastattava tosiasiallisesti kuntakokeiluun siirrettyjen asiakkaiden määrää ja asiakassegmenttien mukaista palvelujen kysyntää.*
 - *pohjoismaisen palvelumallin mukainen palveluprosessien uudistaminen edellyttää henkilöstön kouluttamista ja perehdyttämistä uuteen, asiakaslähtöiseen toimintatapaan. Tähän on varattava aikaa ja riittävä määrä työllisyyden edistämisen kuntakokeiluille kohdennettuja resursseja.*
- *pohjoismaisen työvoimapalvelumallin palveluprosessin määrittely on tehtävä säädöstaralla joustavammin, jotta henkilöresurssit voidaan palveluissa kohdentaa tehokkaasti.*
- *Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpano vaatii Vantaan ja Keravan työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa lisäpanostuksia toimitilaratkaisuihin. Jotta tilakysymykset voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa, tilojen hankkimiseen tulee osoittaa lisätilojen osalta tarvittavat määrärahat.*

1.1 Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia koskevan esityksen. Tavoitteena on pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti:

- lyhentää työttömyysjaksojen kestoja,
- helpottaa lyhytaikaisen työn vastaanottamista,
- kannustaa työnhakuun sekä uudistaa ja kohtuullistaa työttömyysturvan
- seuraamusjärjestelmää siten, että työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 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). Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.5.2022.

1.2 Lausunnonantajien ohjeistus

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää Vantaan ja Keravan kaupungeilta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Lausunto pyydetään toimittamaan työ- ja

elinkeinoministeriölle viimeistään 15.8.2021. Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuu lausuntopyyntöön. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse.

2. Vantaan ja Keravan työllisyyspalvelujen lausunnon lähtökohdat

Vantaan kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä. Tarkastelemme lausunnossamme Vantaan ja Keravan kaupunkien toteuttaman työllisyyden kuntakokeilun tosiasiallisia edellytyksiä edetä hallituksen esityksessä määriteltyjä tavoitteita kohti ja toteuttaa esityksessä määriteltyjä toimenpiteitä.

Lakimuutoksilla uudistetaan työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntakokeilujen työttömille suunnattua palveluprosessia ja tehostetaan asiakkaiden palveluohjausta. Lakiehdotuksessa määritellään työttömille työnhakijoille suunnatun palvelun toteuttamista, sisältöä ja esimerkiksi tapaamiskertojen määrää palvelun eri vaiheissa.

Työnhakijoiden olisi lakiehdotuksen mukaan haettava asiakkaan tilanteen mukaan työllistymissuunnitelmassa yksilöity määrä työpaikkoja. Työnhakijalle voidaan myös palveluntuottajan taholta esittää haettavaksi yksilöityjä työpaikkoja työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Samalla uudistetaan työnhakijoiden seuraamusjärjestelmää porrastamalla ja kohtuullistamalla työnhakijan mahdollisista laiminlyönneistä koituvia seurauksia.

HE- lakiesityksen toimeenpanoon on varattu valtion talousarviossa rahoitusta 70 miljoonaa. Resurssit jaetaan TE- toimiston ja kuntakokeilujen kesken. Henkilöstö palkattaisiin alkuvuodesta 2022 ja esityksen mukainen toimintamalli käynnistyisi toukokuun alussa 2022.

2.1 Yleiset huomiot

HE VN/698/2021 arviointiosuudessa todetaan (ss. 52), että työnhakijan palveluprosessia koskevat muutokset koskevat myös kuntakokeilussa mukana olevia kuntia ja että tämä voisi vähentää joissakin tilanteissa vähentää kunnan mahdollisuuksia kehittää työnhakijoiden palveluja haluamallaan tavalla.

2.1.1 Palveluprosessin uudistaminen vastaa pääpiirteissään Vantaan ja Keravan työllisyyden kuntakokeilulle asetettuja tavoitteita

Yleisenä huomiona Vantaan/ Keravan kaupungit toteavat, että työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntakokeilujen työttömille suunnatun palveluprosessin uudistamisen ja asiakkaiden palveluohjauksen tehostamistavoitteet vastaavat pääpiirteissään Vantaan ja Keravan kuntakokeilulle asetettuja tavoitteita.

Vantaan/Keravan kaupunki pitää perusteltuna sitä, että esityksen mukaan työnhakijaa tavataan työttömyyden alkuvaiheessa henkilökohtaisesti ja tehostetusti. Tämä edistää palvelutarpeiden tunnistamista ja tehostaa asiakkaan ohjaamista ensisijaisesti työhön sekä tarpeen mukaisesti palveluihin.

2.1.2 Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin palveluprosessin määrittely on tehtävä säädöstasolla joustavammin

Sen sijaan hallituksen esitykseen kirjattu työnhakijan palveluprosessin sisällön ja tapaamisten luonteen ja määrän tarkka määrittely säädöstasolla voi johtaa käytännössä joustamattomiin menettelyihin, jossa keskeistä ei ole asiakkaan tarpeiden ja tilanteen tunnistaminen, vaan määrämuotoisen prosessin kirjaimellinen toteuttaminen. Riskinä on myös, että määrittely johtaa henkilöstöresurssien tehotomaan käyttöön, sillä esityksen mukaan kaikilla asiakkailla henkilökohtaisia tapaamiskertoja tulisi olla sama määrä, riippumatta siitä, millainen asiakkaan tilanne ja palvelutarve on.

Esitämme, että työnhakijan tapaamisten määrä, jaksottaminen ja tapaamisten toteuttamisen tapa tulisi voida määritellä asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti määrämittaisen säätelyn sijaan. Määrittelyssä huomioitaisiin työnhakijan tilanne ja palvelutarve ja se vaikuttaisi tarvittavien tapaamisten määrään. Palvelutarpeen määrittely tehtäisiin esityksen mukaisesti alkuhaastattelun yhteydessä. Kunkin työnhakijan kanssa sovittu menettely kirjattaisiin työllistymissuunnitelmaan.

2.1.3 Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään todennut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvollisuuksistaan.

Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Lausunnolla olevassa esityksessä todetaan myös, että työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa rahoitusperiaatteen toteuttamisesta on huolehdittu siten, että työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöä on siirretty kokeilukuntiin siirtyvien tehtävien suhteessa.

Vantaan ja Keravan työllisyyden kuntakokeilussa edellä mainitut rahoitusperiaatteet eivät ole tosiasiallisesti toteutuneet. Kokeilun käynnistyessä 1.3 työ- ja elinkeinotoimiston siirtävästä henkilöstöstä (96 htv) puuttui 30 henkilöä. Puuttuvan henkilöstön tilalle TE- toimisto on rekrytoinut uusia työntekijöitä, joilla on osaamista ja työkokemusta, mutta suurella osalla ei ole kokemusta työvoimapalvelutehtävistä. Työllisyyden kuntakokeilun lisärekrytoinnit jatkuvat Vantaalla ja Keravalla edelleen noin 6 kk kokeilun käynnistymisen jälkeen. Työllisyyden kuntakokeilun vastuulle on jäänyt uusien työntekijöiden koulutus ja perehdyttäminen myös TE-toimiston lakisääteisiin tehtäviin.

2.1.4 Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin rahoitusperiaatteet ja kokeiluun suunnatut resurssilaskelmat eivät tunnista koronapandemiasta vaikutuksia työllisyyteen

- **Hallituksen esityksessä resurssilaskelmien lähtökohtana on käytetty vuoden 2019 työvoimatilastoja.**

Vantaan ja Keravan kokeilualueella koronapandemian seurauksena työttömyys on kasvanut. Vantaalla työttömyyden kasvu loppuvuodesta 2019 vuoteen 2021 huhtikuuhun on ollut liki 6 prosenttia. Erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on lisääntynyt rajusti eli + 119,3 % prosenttia. Tämä on tarkoittanut valtavaa asiakasmäärän kasvua eli vuoden 2020 toukokuussa Vantaalla oli 2 720 yli 12 kuukautta työttömänä ollutta työnhakijaa. Vuoden 2021 toukokuussa niiden työnhakijoiden määrä, joilla työttömyys oli jatkunut yli 12 kk oli 5 964 henkilöä. Lisäksi koronapandemia on

Vantaalla ja Keravalla liki kaksinkertaistanut alle 30-vuotiaiden työnhakijoiden ja lisännyt merkittävästi vieraskielisten työttömien työnhakijoiden määrää.

2.1.5 Vieraskielisten työnhakijoiden palvelutarve on merkittävästi laajempi kuin muiden kuntakokeilun asiakasryhmien tarpeet.

Vieraskielisiä asiakkaita on Vantaalla ja Keravalla tällä hetkellä yhteensä noin 5200 työhakijaa. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteiden toteuttamisen kannalta on keskeistä, että vieraskielisten työllisyysaste nousee ja heidät saadaan etenemään työmarkkinoille tai koulutukseen. Vieraskielisten työnhakijoiden muita asiakasryhmiä laajempi palvelutarve on huomioitava resurssilaskelmissa.

Vaikka työllisyystilanne näyttää ennusteiden mukaan paranevan positiivisen talouskehityksen seurauksena, riskinä on, että erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja vieraskielisten työttömien työnhakijoiden määrän lasku tulee erityisesti Vantaalla olemaan hidasta, eikä asiakasmäärä ole olennaisesti vähentynyt 1.5. 2022. (Valtioneuvoston taloudellinen katsaus kevät 2021)

Samanaikaisesti työllisyyden kuntakokeiluihin TE- toimistosta siirtynyt palvelu- ja haastatteluelvka työllistää edelleen kuntakokeilussa työskenteleviä omavalmentajia edelleen. Riskinä on, että haastatteluelvkaa ei saada purettua 1.1.2022 mennessä, jolloin se kuormittaa uudistuksen käynnistämistä.

3. Vantaan ja Keravan työllisyyden kuntakokeilun keskeiset huomioid ehdotuksista

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukainen palveluprosessi käynnistyisi esityksen mukaan toukokuussa 2022. Henkilöstö voidaan esityksen mukaisesti palkata 1.1.2022 lähtien. Näin ollen mittavan muutoksen valmistelu-aika on lyhyt.

3.1 Alkuhaastattelu

Alkuhaastattelu tulee toteuttaa viiden arkipäivän kuluessa työhaun alkamisesta. Vaatimus on vaikeasti toteutettavissa, koska yhteydenotto asiakkaaseen voi viivästyä sekä työnhakijasta että työvoimapalveluista johtuen. Haasteellisia tilanteita voi syntyä mm. lomakausina. Asiakasta ei myöskään voida välttämättä tavoittaa kirjepostilla viiden arkipäivän aikana. Esimerkiksi muutoksenhakumenettelyssä tiedoksiannon oletetaan saapuvan 7 arkipäivän kuluessa.

3.2 Työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut

Hallituksen esityksessä palveluprosessi on määritelty tarpeettoman yksityiskohtaisesti. Työnhakukeskusteluja järjestettäisiin alkuhaastattelun jälkeen käytännössä viisi kertaa ensimmäisen kolmen kuukauden aikana.

Hallituksen esityksen tavoitteena tulee olla, että asiakkaalle voidaan tarjota palvelua asiakkaan palvelutarpeen perusteella. Palvelutarpeen määrittely tulee tehdä alkuhaastattelun yhteydessä. Virkatyönä tehtävälle työvoimapalvelulle on säätelyllä taattava liikkumavara, jonka sisällä viranomaisen voisi yhdessä asiakkaan kanssa laatia oikein resursseja kohdentavan, asiakasta työllisyyteen ohjavan suunnitelman sähköistä asiointia ja tapaamisia tarpeenmukaisesti

hyödyntäen ja myös teknisiä apuvälineitä käyttäen. Tämä mahdollistaisi myös sen, että työllisyyspalvelujen henkilöresursseja voidaan kohdentaa asiakaspalvelussa niille asiakkaille, joilla on tarvetta henkilökohtaiselle palvelulle ja joilta puuttuvat mahdollisuudet omatoimiseen etenemiseen tai työhakutaidot ovat puutteelliset.

Osa täydentävistä työhakukeskusteluista voitaisiin esityksen mukaan hankkia ostopalveluina. Yksityinen palveluntuottaja voi olla hyvä tuki viranomaispalvelun rinnalla ja edistää asiakkaan nopeaa ohjautumista vapaille työmarkkinoille. Jotta palveluntuottajien tarjoamia lisäpalveluja voitaisiin hyödyntää tehokkaasti, palveluntuottajille on turvattava lakiin perustuva mahdollisuus osallistua asiakastyöhön. Erimuotoiset keskustelutavat kuten ryhmäkeskustelut voivat olla erittäin hyvä keino monipuolistaa palveluiden tuottamistapoja. Samalla ne voivat tarjota vertaistietoa samankaltaisissa tilanteissa olevien ihmisten kesken.

Työnhakukeskustelut järjestettäisiin lähtökohtaisesti paikan päällä työ- ja elinkeinotoimistossa tai kuntakokeilun toimipaikassa. Tästä voitaisiin poiketa erityisen painavasta syystä. Hallituksen esityksessä on todettu, että muutoksen soveltaminen voi edellyttää muun muassa toimitilajärjestelyjä ja että siirtymäaikana palvelua voitaisiin järjestää muulla tarkoituksenmukaisella tavalla kuin henkilökohtaisena palveluna.

3.2.1 Jotta tilakysymykset voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa, tilojen hankkimiseen tulee osoittaa tarvittavat määrärahat, jotka on kohdennettu myös kuntakokeilujen käyttöön.

Pääsääntöisesti kasvokkain tapahtuvan palvelun toteuttaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että sekä TE- toimisto että kuntakokeilut tarvitsevat asiakaspalvelutiloja ja muuta toimistotilaa huomattavasti nykyistä enemmän. Vantaan ja Keravan tilanteessa pohjoismaisen työvoimapalvelumallin edellyttämän henkilökohtaisen palvelun toteuttaminen ja uusien asiakasryhmien siirtyminen aktiiviseen asiakkuuteen (esim. lomautettujen määrä Vantaalla 5/2021 on 3714 henkilöä) merkitsee usean sadan neliön lisätilaravetta. Toimisto- ja asiakaspalvelutilojen löytäminen ja hankkiminen on haasteellista erityisesti pääkaupunkiseudulla uudistuksen valmisteluun varatussa lyhyessä ajassa.

Toimisto- ja asiakaspalvelutilojen hankkimisen ohella palveluprosessien uudistamisessa tulisi panostaa toimivien ja modernien tietojärjestelmien kehittämiseen, jotta asiakastyötä voidaan tehdä esimerkiksi tietoturvallisin videoyhteyksien avulla. Tämä monipuolistaisi palveluiden tarjoamismahdollisuuksia ja varmistaisi asiakaspalvelun toteuttamisen myös pandemian kaltaisissa erityistilanteissa.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että henkilöstö on koulutettava uudistetun palveluprosessin mukaisiin tehtäviin. Kuntakokeilun käynnistämisen yhteydessä on todettu että kehittämis- ja hallintokeskuksen KEHA- keskuksen tuottama materiaali verkkoalustalla ei takaa henkilöstön osaamisen kehittämistä riittävällä tavalla. Työvoimapalvelujen uudistaminen on laaja ja perustavaa laatua oleva muutos, joka vaatii vahvaa esimiestyötä ja siten myös esimiesten ja johdon kouluttamista. Koko henkilöstön kouluttamiseen ja perehdyttämiseen liittyvät kulut tulee korvata kunnille täysimääräisesti.

3.3. Työnhakuvelvollisuus

Työnhakuvelvollisuus aktivoi työnhakijaa ja tekee työttömyyskorvauksesta vastikkeellista, mikä parantaa työnsaannin mahdollisuuksia ja pitää yllä työnhakijan aktiivisuutta.

Määrälliset työnhakuvelvoitteet eivät kuitenkaan aina huomioi kaikkien asiakkaiden kykyjä ja mahdollisuuksia aktiivisesti etsiä työtä. Osa asiakkaista tarvitsee työnhakuun valmennusta, tukea ja ohjausta. Kaikilla asiakkailla ei ole riittäviä valmiuksia, kielitaitoa, tietoteknistä osaamista tai välineitä tehdä työhakemuksia sähköisesti. Nämä asiakkaat tarvitsevat pitkäaikaista tai jopa jatkuvaa vahvaa ohjausta ja tukea työnhakuvelvollisuuden täyttämiseksi, mikä tulisi huomioida resurssilaskelmissa.

Työnhakijan tulee hakea esityksen mukaan työmahdollisuuksia työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä ja työllistymissuunnitelmassa määritellyllä tavalla. Työnhakijalta edellytettäisiin pääsääntöisesti neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana. Määrällistä työnhakuvelvoitetta arvioitaisiin kuitenkin työnhakijan yksilöllistä tilannetta arvioimalla. Määrällinen työnhakuvelvoite kirjattaisiin alkuhaastattelussa työllistymissuunnitelmaan. Työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella, joka koskisi erityisesti sitä, kuinka hakuvelvollisuuden määrää arvioidaan.

Työnhakuvelvollisuutta ei hallituksen esityksen mukaan olisi henkilöillä, jotka saavat monialaista palvelua TYP-asiakkaina tai jotka ovat hakeneet työkyvyttömyyseläkettä tai työ- ja toimintakyvyn arviointiin tai muuhun työllisyysuunnitelmassa sovittuun palveluun, kuten pitkäaikaiseen hoitoon tai kuntoutukseen.

Lisäksi määrällinen työnhakuvelvoite jätettäisiin asettamatta työnhakijoille, joiden työttömyys on pitkittynyt ja joilla on tarvetta sosiaali-, terveys-, ja kuntoutuspalveluille. Sen sijaan asiakkaat, joilla ei ole monialaista palveluntarvetta ja joita ei ole todettu työkyvyttömiksi ja joilla on hoidosta ja kuntoutuksesta huolimatta osittaista työkyvyttömyyttä, ovat jääneet lainsäädännössä harmaalle alueelle. Osa heistä työskentelee osa-aikaisesti tai kausiluonteisesti työ- ja toimintakyvynsä rajoissa ja osa on työttöminä työnhakijoina.

Käytännössä asiakkaan tilannetta joudutaan arvioimaan jatkuvasti koko työnhaun keston ajan, koska arvioitavana on työnhakuvelvollisuuden osalta useita eri tekijöitä, hakijan työkokemus, osaaminen tai sen puutteet, ammattitaitosuoja tai työmarkkinatilanteen erityiskysymykset asiakkaan työllistymisen kannalta jne.

Määrällisen työnhakuvelvoitteen määrittely edellyttää vahvaa asiantuntemusta ja kykyä tehdä tulkintoja asiakkaan hyvinkin yksilöllisistä tilanteista. Määrällisen työnhakuvelvollisuuden määrittelyprosessi vaatii osaamista sekä paljon nykyistä enemmän resursseja.

Työnhakuvelvoitteen määrittelyssä on pystyttävä takaamaan kokeilualuekohtaisesti ja myös kokeilujen välillä tulkintojen linjakkuus ja sitä myötä asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu.

3.4 Työllistymissuunnitelma

Työllistymissuunnitelma laadittaneen sähköisessä asiakastietojärjestelmässä. Tämän hetkinen URA:ssa oleva suunnittelualusta ei vastaa hallituksen esityksessä kuvatun vuorovaikutteisen asiakaspalvelun ja yhteistyössä asiakkaan kanssa tehtävän suunnittelun laatuvaatimuksia.

3.5 Haettavat työmahdollisuudet

Työntekijä tekisi itse arvioinnin siitä, millaista työtä hakee. Työnhakijalle voidaan tarjota haettavaksi yksilöityjä työpaikkoja, joiden hakeminen olisi työttömyysetuuden jatkuvuuden edellytyksenä, jos alkuhaastattelun järjestämisestä olisi kulunut kuusi kuukautta. Myös lomautettujen ja koulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuus on määritelty erikseen.

Työnhakuvelvollisuuden tulkinnallisuus lisää yhteydenottoja ja todennäköisesti työttömyysturvaseuraamusten määrää

3.6 Työttömyysseuraamukset ja niiden porrastaminen

Työttömyysturvaseuraamusten porrastaminen ja kohtuullistaminen on asiakkaiden oikeusturvaa tukeva parannus ja voi osaltaan lieventää päätösten muutoksenhakutarvetta.