Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry
Herttaliisa Tuure, toiminnanjohtaja
Reetta Pietikäinen, asiantuntija

HE 167/2021 vp

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle:

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

Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuultavaksi ja antaa lausunto pohjoismaiseen työvoimapalveluiden malliin liittyvistä lakimuutoksista. Into tarkastelee esitystä heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden näkökulmasta.

Lausunnon keskeinen sisältö:

- On tarkoituksenmukaista, että työllisyydenhoitoon panostetaan vahvistamalla työnhakijoiden henkilökohtaista palvelua ja lisäämällä TE-palveluiden henkilöstöä.
- Työnhakijoita on ollut TE-toimiston virkailijoita kohden kuormittava määrä. Työnhakusuunnitelmat eivät ole olleet ajan tasalla ja määräaikaishaastatteluja on runsaasti tekemättä. Kuntakokeilut ovat tuottaneet palveluihin lisää jonoja ja katkoksia. Resurssivaje ja haastatteluvelka ovat suuria.
- On hyvä, että TE-asiantuntijat tapaavat työnhakijoita aiempaa useammin. Työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen malli on kuitenkin mekaaninen ja monimutkainen. Saavatko yksilöllistä tukea ja ohjausta ne työnhakijat, jotka sitä eniten tarvitsevat? Nyt resurssia menee myös niiden palvelemiseen, joilla ei ole niin suuri palvelutarve. Tarveharkinta tulisi mahdollistaa.
- Aidosti kohtaavaan palvelun vahvistaminen edellyttää merkittävää panostusta koko TE-henkilöstön koulutukseen. Tarvitaan ohjausosaamisen vahvistamista.
- Työttömyyden pitkittyessä olennaista on tarkastella työnhakijan tilannetta kokonaisvaltaisesti ja hyödyntää toiminnallisia ja monialaisia työ- ja toimintakyvyn arviointeja. Pitkittyneen työttömyyden taustalla on tekijöitä, joissa tarvitaan tukea ja tarpeita, joihin tulee vastata. Nämä jäävät mallissa nyt huomiotta, vaikka ne ovat työllisyyden lisäämisen kriittisiä tekijöitä.
- Työllisyyttä edistävien palveluiden loppupuolella toteutettava työnhakukeskustelu tulee toteuttaa yhteistyössä palvelua tarjoavan organisaation kanssa. Työnhakijan kanssa työskentelevillä ammattilaisilla on luottamuksellinen suhde asiakkaaseen sekä jatko-ohjauksen kannalta olennaista tietoa hänen työ- ja toimintakyvystään sekä ammatillisesta osaamisestaan.
- Muistutus on karensseja parempi vaihtoehto. Työttömyysturvaseuraamuksien porrastaminen ja karenssien kohtuullistaminen on tarkoituksenmukaista. On huomattava, että työnhakuvelvollisuus kuitenkin vahvistaa vastikkeellisuutta ja lisää sanktioita.
- Työnhakuvelvollisuus ei kannusta haasteellisessa asemassa olevia, vaan voi päinvastoin heikentää luottamusta ja pudottaa palveluiden ulkopuolelle. Työnhakuvelvollisuutta ja velvoittavia työtarjouksia tarkoituksenmukaisempia ovat tarvelähtöiset valmennus-, kuntoutus- ja työllistämispalvelut.
- Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisen ehdot ovat tiukat. Tässä tarvittaisiin tarveharkinnan mahdollisuutta ja yksilöllisten tilanteiden kokonaisvaltaisempaa huomiointia.
- Lakien on tarkoitus tulla voimaan 2.5.2022. Lisäksi esitetään, että TE-toimistot ja kunnat toteuttaisivat työnhakijan palveluprosessia jo alkuvuonna 2022 nykylainsäädännön pohjalta. Kuntakokeilut ovat kuitenkin aiheuttaneet ruuhkaa ja palveluviivästymiä, eikä tämänhetkisestä palveluprosessista suoriuduta. Muutokset edellyttävät laaja-alaista rekrytointia ja henkilöstön koulutusta. Lakien voimaantuloa tulee siirtää.

Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry

Rautatieläisenkatu 6 (käyntiosoite Kellosilta 7)
00520 Helsinki

toimisto@intory.fi
etunimi.sukunimi@intory.fi
www.intory.fi

ETSIVÄ NUORISOTYÖ JA TYÖPAJATOIMINTA RY

Työnhakijan palveluprosessi: työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut

Esitykseen kuuluva henkilökohtaisen palvelun vahvistaminen on oikeansuuntaista ja TE-palveluiden henkilöstön lisääminen tarpeen. Työnhaun aloittavien haastattelujen toteutuminen kasvokkain on etenkin työelämään juurtumattomien nuorten näkökulmasta toivottavaa, sillä sähköisten järjestelmien ja työllisyydenhoidon kasvottomuuden tiedetään tuottavan heille huomattavaa epävarmuutta.

On tärkeää panostaa aidosti kohtaaviin ja ohjauksellisiin TE-palveluihin sekä työ- ja toimintakyvyn monialaiseen arviointiin ja sen mukaiseen palveluohjaukseen. Asiakaskontaktin tulisi perustua työnhakijaa sosiaalisesti vahvistavaan ja voimaannuttavaan suhteeseen. **Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tulee panostaa ohjauksellisuuteen, yksilölliseen tukeen ja luottamuksen vahvistamiseen. Kuntakokeilujen omavalmentajista on hyviä kokemuksia.** Toimintatapaa tulee laajentaa ja vahvistaa. Olennaista on kokonaisvaltainen tilanteen kartoitus ja ohjauksellinen työote.

Työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen malli on mekaaninen ja monimutkainen. Tämän nosti esiin myös moni esitysluonnoksesta lausuntonsa antanut taho. Toisaalta se varmistaa tiiviin yhteydenpidon ja edistää työnhakijoiden yhdenvertaisuutta. On pidettävä huoli siitä, että lisääntyvät kasvokkaiset kohtaamiset työnhakukeskusteluissa eivät johda keskustelujen merkitystä kohti velvoite- ja vastikelähtöisyyttä. **Keskusteluissa on tarkasteltava työnhakijan elämäntilannetta, valmiuksia ja toiveita asiakaslähtöisesti ja yksilöllisesti räätälöityihin ratkaisuihin ohjaten.** Keskeiseksi kysymykseksi kohtaamisissa ei pidä muodostua, miten hyvin työnhakija on täyttänyt hänelle asetetut vaatimukset ja mitä hän jatkossa voi tehdä osoittaakseen toimivansa toivotulla tavalla.

Vaikka TE-toimistojen henkilöstöä lisätään merkittävästi, herää huoli henkilöstön riittävyydestä. Tämä nostettiin vahvasti esiin myös lausuntopalautteissa. Saavatko yksilöllistä palvelua, tukea ja ohjausta ne työnhakijat, jotka sitä eniten tarvitsevat? Nyt resurssia menee runsaasti myös niiden palvelemiseen, joilla ei ole niin suuri palvelutarve. Tarvelähtöisyys ja yksilöllinen harkinta tulisi mahdollistaa. Lausunnon antaneiden keskeinen näkemys oli, että **työ- ja elinkeinotoimistoilla ja kunnilla tulisi olla enemmän harkinnanvaraa sen suhteen, millainen palveluprosessi työnhakijalle järjestetään ja millainen työnhakuvelvollisuus hänelle asetetaan.** Työnhakijan sisäisen motivaation tukemisen kannalta otollisinta olisi kohdentaa suositukset mahdollisimman hyvin yksilöllisen tilanteen reunaehdot huomioiden ja antaa hakijalle mahdollisimman suurin valinnanvapaus. Henkilöstöllä tulee olla riittävästi aikaa myös palvelutarvearvioille perustuvalle palveluohjaukselle.

Palvelutarpeita on usein haasteellista selvittää digitaalisesti tai edes TE-toimistossa. Asiakkaan ei aina ole helppo sanallistaa palvelutarpeitaan. **Esityksessä todetaan, että tarvittaessa työnhakija ohjattaisiin työkyvyn arviointiin, ja työ- ja toimintakykyä voitaisiin myös tarvittaessa arvioida yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien kanssa. Tämä on olennaista.** Tällä hetkellä työnhakijoita sekä jää palveluiden ulkopuolelle että ohjautuu palveluihin, jotka eivät vastaa tarpeeksi osuvasti heidän tarpeisiinsa. Tarvitaan monialaisia ja toiminnallisia työ- ja toimintakyvyn sekä kuntoutustarpeiden arviointeja, joita voidaan toteuttaa välityömarkkinoilla, yhdistyksissä, säätiöissä ja työpajoilla. Ne tukevat oikea-aikaista palveluohjausta ja vahvistavat palveluiden vaikuttavuutta. Työ- ja toimintakyvyn arviointeihin tulee varata riittävät resurssit.

Esityksessä todetaan, että esim. työnhakuun liittyvän erillisenä palveluna järjestettävän valmennuksen kysyntä voi vähentyä, koska työnhakijalle tarjottaisiin vastaavaa tukea työnhakukeskusteluissa ja täydentävissä työnhakukeskusteluissa. **On kuitenkin huomattava, ettei TE-asiantuntijoiden ohjauksellinenkaan työote voi korvata luottamukseen perustuvaa yksilö-, työ-, ryhmä- tai työhönvalmennusta. Valmennuspalveluiden tarpeen voi päinvastoin katsoa kasvavan.** Esityksessä myös todetaan, että tarkoituksena on tukea työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin.

Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry

Rautatieläisenkatu 6 (käyntiosoite Kellosilta 7)
00520 Helsinki

toimisto@intory.fi
etunimi.sukunimi@intory.fi
www.intory.fi

ETSIVÄ NUORISOTYÖ JA
TYÖPAJATOIMINTA RY

Esityksessä todetaan, ettei siinä esitetä muutoksia palvelun ydinprosessin lisäksi tarjottavien palveluiden sisältöön tai määrään. Tämä on puute. Muissa Pohjoismaissa panostetaan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan Suomea vahvemmin ja myös aktivointiaste on niissä Suomea korkeampi**. Tarvetta olisi lisätä tarvelähtöisiä ja työllistymistä edistäviä valmennus-, kuntoutus- ja työllistämispalveluita sekä vahvistaa avoimille työmarkkinoille poluttavia palveluita. Nämä tavoitteet tulee toteuttaa.**

Esityksessä todetaan, että työttömyyden myöhemmässä vaiheessa järjestettävien tiiviiden palvelujaksojen työnhakua tukeva vaikutus on todennäköisesti vähäinen. **Esityksen mukaan työnhakija voitaisiin tarvittaessa ohjata esimerkiksi yksilölliseen työhönvalmennukseen, jossa tapaaminen valmentajan kanssa korvaisi täydentävän työnhakukeskustelun. Tämä on tarkoituksenmukaista ja tätä mahdollisuutta tulee hyödyntää työttömyyden pitkittyessä.** Osaamista tähän löytyy välityömarkkinatoimijoilta, kuten yhdistyksiltä, säätiöiltä ja työpajoilta. Välityömarkkinatoimijoiden vahvuus on yksilöllinen kohtaaminen, luottamuksellinen suhde ja vahva valmennuksellinen työote. Ostopalveluiden lisäys tulee huomioida taloudellisissa vaikutuksissa.

Työnhakuvelvollisuus ja velvoittavat työtarjoukset

Esityksen mukaan työnhakijan tulisi hakea lähtökohtaisesti neljää työmahdollisuutta kuukauden aikana, jotta säilyttää oikeutensa työttömyysturvaan. Työnhakuvelvollisuutta voitaisiin alentaa, jos TE-toimisto tai kuntakokeilukunta arvioi, ettei neljän työmahdollisuuden hakeminen ole mahdollista. Työnhakuvelvollisuuden määrällinen alentaminen olisi kuitenkin poikkeuksellista, eikä esim. vähäinen työkokemus, puutteet osaamisessa tai alentunut työkyky olisi riittäviä perusteita alentaa työnhakuvelvollisuutta. Työnhakuvelvoite jätettäisiin asettamatta työnhakijoille, joiden työttömyys on pitkittynyt ja joilla on monialaisten palveluiden tarve eikä heidän työllistymisensä tällä hetkellä ole mahdollista. Nämä työnhakijat ohjattaisiin TYP-palveluun. Jos henkilö kykenee työnhakuun, työnhakuvelvollisuus koskisi myös TYP-asiakkaita.

Työnhakuvelvollisuuden määrällisen alentamisen ja asettamatta jättämisen ehdot ovat hyvin tiukat. Tässä tarvittaisiin tarveharkinnan mahdollisuutta ja yksilöllisten tilanteiden kokonaisvaltaisempaa huomiointia. On paljon työnhakijoita, joilla on monialaisten palveluiden tarvetta eikä työllistyminen ole heillä ensisijaista, vaan esimerkiksi arjenhallinnan, sosiaalisten taitojen ja työelämävalmiuksien vahvistaminen. Heidän elämänhallintansa tai työ- ja toimintakykynsä ei välttämättä ole sillä tasolla, että työllistyminen on tarkoituksenmukaista, mutta kyse ei ole varsinaisesta työkyvyttömyydestä. Kaikkia heitä ei myöskään ole mahdollista ohjata TYP-palveluun.

Työnhakuvelvoitteen lisäksi TE-toimisto ja kunnat voivat tehdä velvoittavia työtarjouksia. Esityksen mukaan työtarjouksessa tarkoitetun työn hakeminen velvoittaisi työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Työtarjous ei olisi työnhakijaa velvoittava, jos hän olisi jo hakenut neljää muuta työmahdollisuutta kyseisellä työnhakuvelvollisuuden tarkastelujaksolla. **Malli on sekava ja tulee aiheuttamaan työnhakijoissa hämmennystä. Mallia tulee selkiyttää. Työnvälitykseen panostaminen on tärkeää, mutta työtarjousten velvoittavuudesta tulee luopua.**

Työnhakuvelvollisuus vahvistaa vastikkeellisuutta ja lisää sanktioita. Se ei kannusta haasteellisessa asemassa olevia, vaan voi päinvastoin heikentää luottamusta ja pudottaa heitä palveluiden ulkopuolelle. Työnhakuvelvollisuuden arvellaan esityksen mukaan olevan työllisyysvaikutuksiltaan n. 2000 työllistä, eli verrattain vähäinen. **Into painottaa, ettei työttömille tule asettaa velvoitteita, joita heidän esimerkiksi heikentyneen työ- ja toimintakyvyn vuoksi ei ole mahdollista täyttää, eikä heihin tule kohdentaa sanktioita kohtuuttomien velvoitteiden täyttämättä jättämisestä.**

Esityksessä ei käsitellä riittävällä tasolla tutkimuksissa todennettuja sanktiojärjestelmän kielteisiä seurauksia. Tutkimusten mukaan intensiivinen työnhakuvelvollisuuden tarkkailu yhdistettynä sanktioihin työntää etenkin työelämään vielä juurtumattomia nuoria kokonaan pois työmarkkinoilta ja virallisen työnhaun piiristä (ks. esim. Morescalchi & Paolo 2019; van den Berg ym. 2017). Tutkimustiedon ja etsivän nuorisotyön ja työpajatoimijoiden kokemusten perusteella voidaan katsoa, että haavoittuvassa

Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry

Rautatieläisenkatu 6 (käyntiosoite Kellosilta 7)
00520 Helsinki

toimisto@intory.fi
etunimi.sukunimi@intory.fi
www.intory.fi

ETSIVÄ NUORISOTYÖ JA
TYÖPAJATOIMINTA RY

asemassa olevilla velvollisuuksien ja sanktioinnin lisääminen tulisi työntämään heitä pois työmarkkinoilta viimesijaisen sosiaaliturvan ja harmaiden työmarkkinoiden piiriin, heikentämään elämänlaatua, lisäämään mielenterveyden häiriöiden ilmaantuvuutta ja vähentämään luottamusta palveluihin ja yhteiskunnalliseen järjestelmään (ks. Caliendo ym. 2020; Luukkonen 2017; Uusikangas 2019; Williams 2021).

Into korostaa, että työnhakuvelvollisuutta ja velvoittavia työtarjouksia tarkoituksenmukaisempaa on yksilöllinen ja ohjauksellinen palvelu sekä tarvelähtöiset valmennus-, kuntoutus- ja työllistämispalvelut.

Työttömyysturvaseuraamuksien porrastaminen ja karenssien kohtuullistaminen

Esityksen mukaan korvauksettomien määräaikojen eli karenssien kestoja porrastettaisiin ja muutettaisiin kohtuullisemmiksi. Lisäksi käyttöön otettaisiin niitä edeltävä muistutus, jolla ei olisi vaikutusta oikeuteen saada työttömyysturvaa.

Muistutus on karensseja kohtuullisempi ja parempi vaihtoehto. Palveluprosessin ja työnhakuvelvollisuuden malli on monimutkainen, joten muistutukset ovat todennäköisesti tarpeen, jotta ymmärrys järjestelmästä lisääntyy eikä etuuksiin tule katkoksia. **Työttömyysturvaseuraamuksien porrastaminen ja karenssien kohtuullistaminen on tarkoituksenmukaista. Kokonaisuudessaan työnhakuvelvollisuus kuitenkin vahvistaa vastikkeellisuutta, tiukentaa etuuden saamisen edellytyksiä ja lisää sanktioita.** Myös esityksessä todetaan, että niiden työnhakijoiden kohdalla, jotka laiminlöisivät toistuvasti työllistymissuunnitelman toteuttamisen, seuraamukset ankaroituisivat nopeasti.

Karenssit aiheuttavat niiden pituudesta riippumatta huomattavia käytännön elämän ongelmia ja taloudellisia riskitilanteita. Etuuskatkokset johtavat edestakaiseen liikkeeseen työttömyys- ja sosiaaliturvan välillä, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. On myös huomattava, että tiukka työttömyysturvalainsäädäntö ja karenssikäytäntö on jo nyt ajanut merkittävän osan nuorista pitkäaikaiselle toimeentulotuelle. On mahdollista, että mallin myötä toimeentulotuen käyttö tulee yleistymään myös muiden kohdalla.

Lakien voimaantulo

Esityksessä ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 2.5.2022. **Voimaantuloa tulisi siirtää vuoden 2023 loppuun.** Tällöin kuntakokeilut ovat myös päättyneet. Lisäksi esitetään, että TE-toimistot ja kunnat toteuttaisivat työnhakijan palveluprosessia jo alkuvuonna 2022 nykyisen lainsäädännön pohjalta siten, että kaikille työnhakijoille on toteutettu määräaikaishaastattelut ja että kaikilla työttömillä olisi ajantasainen työllistymissuunnitelma. **Muutokset ja uusi pohjoismainen työvoimapalvelumalli edellyttävät mittavia rekrytointeja ja laaja-alaista henkilöstön koulutusta. Tälle on varattava aikaa.**

Työllisyyden kuntakokeilut ovat vasta päässeet kunnolla käynnistymään ja rakenteiden uudistuminen haastaa henkilöstöä. TE-toimistojen henkilöstötilanne on jo ennen koronaepidemiaa ollut kireä ja asiantuntijoilla on haasteita saada määräaikaishaastattelut toteutettua ja työllistymissuunnitelmat laadittua. Ennen henkilöstöä lisääviä rekrytointeja haastattelujen ja suunnitelmien merkittävä lisäys ei vaikuta kohtuulliselta. Säännösten soveltamisen porrastaminen on tarkoituksenmukaista.

On hyvä, että hallitus seuraa muutosten toteutumista ja kiinnittää erityistä huomiota tehostuvan palvelutarpeen arvioinnin ja palveluohjauksen aiheuttamaan palveluiden kysynnän kasvuun. Esityksessä todetaankin tarkoituksenmukaisesti, että työllisyyden hoitoon osoitettavia määrärahoja saatetaan joutua kohdentamaan uudelleen. Kyse on myös todennäköisesti määrärahojen kasvattamisen tarpeesta. Koronapandemia on lisännyt pitkäaikaistyöttömyyttä ja heikentänyt etenkin haavoittuvassa asemassa olevien tilannetta. **Tarpeet ja palveluiden kysyntä kasvatat, ja niihin tulee vastata tarvelähtöisillä palveluilla.**

Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry

Rautatieläisenkatu 6 (käyntiosoite Kellosilta 7)
00520 Helsinki

toimisto@intory.fi
etunimi.sukunimi@intory.fi
www.intory.fi

ETSIVÄ NUORISOTYÖ JA
TYÖPAJATOIMINTA RY