



23.2.2021

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

Viite: TEM:n lausuntopyyntö 18.1.2021 koskien työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisen toimivallan muuttamista työttömyysturva-asioissa ja työllistymistä edistävien palveluiden keskeyttämisestä päätettäessä

VN/18410/2020TEM105:00/2020

Uudenmaan TE-toimiston lausunto

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ELY-keskuksista annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Muutoksella mahdollistettaisiin tiettyjen nykyisin kaikille TE-toimistoille kuuluvien työttömyysturva-asioiden ja eräiden muiden asioiden käsittelyn keskittäminen useamman kuin yhden TE-toimiston toimialueella. Toimialueen laajentamista koskevat tehtävät koskisivat työvoimapolitiittisen lausunnon antamista niistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, joita ratkaistaan nykyisin muusta asiakaspalvelusta erillisissä työttömyysturvayksiköissä. Lisäksi tehtävät koskisivat työllistymistä edistävien palveluiden keskeyttämistä.

Yleistä

Uudenmaan TE-toimisto kannattaa esitystä työttömyysturvatehtävien keskittämisestä esitysluonnoksesta ilmenevin perustein. Sen sijaan Uudenmaan TE-toimisto ei pidä tarkoituksenmukaisena JTYPL 5 luvun mukaisen työvoimakoulutuksen keskeyttämis päätösten, JTYPL 4 luvun mukaisen palvelun keskeyttämis päätösten, JTYPL 6 luvun mukaisen omaehtoisen opiskelun tai kotoutumislain mukaisen omaehtoisen opiskelun tukemisen keskeyttämistä koskevien päätösten keskittämistä.

Työttömyysturvatehtävien keskittäminen – resurssit ja toimeenpano

Esitysluonnoksessa todetaan, että TE-toimistojen työttömyysturvayksiköissä ja muussa vastaavassa asiantuntijatyössä työttömyysturvan työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen käytetty työaika sekä omaehtoisen opiskelun tukemisen lakkauttamiseen liittyvien työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen käytetty työaika kaikissa TE-toimistoissa vuonna 2019 vastasi yhteensä noin 60 henkilötyövuotta.

Uudenmaan TE-toimistossa työttömyysturvayksikössä työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen ja asiantuntijalausuntoihin liittyvien valitusten valitusvastineiden laatimiseen käytetty työaika vuonna 2019 vastasi noin 42 henkilötyövuotta. Omaehtoisen opiskelun tukemisen lakkauttamiseen liittyvien työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen käytetty työaika ei sisälly tuohon 42 henkilötyövuoteen. Omaehtoisen opiskelun tukemisen lakkauttamiseen liittyvät työvoimapolitiittiset lausunnot annetaan Uudellamaalla asiakaspalvelun yhteydessä.

23.2.2021

Keväällä 2020 Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvayksikön resurssia vahvistettiin 21 määräaikaikaisella asiantuntijalla. Uudenmaan TE-toimistossa työttömyysturvayksikössä työvoimapolitiittisten lausuntojen ja asiantuntijalausuntoihin liittyvien valitusten valitusvastineiden laatimiseen käytettävä työaika vuonna 2021 on 62 henkilötyövuotta. Käsittelyajan seurannan mukaan tällä henkilöstömäärällä työttömyysturva-asioiden käsittely pystytään tekemään säädetyssä käsittelyajassa, jos asiakasmäärät pysyvät nykyisellä tasolla.

Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvayksikössä on laadukkaan lähiesimiestyön varmistamiseksi kolme palveluvastaavaa johtamassa asiantuntijalausuntoyksikön toimintaa. Yksikköä johtaa palvelupäällikkö. Yhteensä työttömyysturvayksikön asiantuntijalausuntoihin liittyvien tehtävien hoitaminen edellyttää 66 htv:tä kun mukaan lasketaan esimiestyö.

Uudenmaan TE-toimisto antaa noin kolmasosan kaikista Suomen työttömyysturvayksiköistä annettavista työvoimapolitiittisista lausunnoista. Tämän vuoksi Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että keskitetyn yksikön henkilöresurssin tulisi olla 160–165 henkilötyövuotta, jotta esitysluonnoksen tavoitteet olisivat laadukkaasti saavutettavissa. Riittävällä henkilöstöresurssilla varmistetaan käsittelyajassa pysyminen myös vuosittaisten ruuhkahuippujen aikana.

Työttömyysetuuden hakijoista vuonna 2020 36 % vastasi annettuun peruskäsittelyyn tai asiantuntijakäsittelyyn tulevaan selvityspyyntöön paperilomakkeella. Vastaava luku oli vuonna 2019 44 %. Peruskäsittelyyn ja asiantuntijakäsittelyyn tulevia selvityspyyntöjä käsiteltiin yhteensä vuonna 2020 n. 414 000 kappaletta ja vuonna 2019 n. 413 000 kappaletta (Lähde: QlikView, verkkopalveluiden seuranta).

Paperilomakkeella palautettujen selvitysten ja liitteiden huomattava määrä tulee huomioida keskitetyn yksikön resurssoinnissa. Työttömyysturvaan liittyvä asiakirjahallinto hoidetaan Uudenmaan TE-toimistossa työttömyysturvayksikön sisäisesti, toisin sanoen kirjaamo ei hoida saapuneiden asiakirjojen skannaamiseen tai kirjaamiseen liittyviä tehtäviä, vaan ainoastaan siirtää kirjaamon kautta saapuneet asiakirjat edelleen työttömyysturvayksikköön. Uudenmaan TE-toimistossa työttömyysturvayksikön asiantuntijalausuntoihin liittyvää asiakirjahallintoa hoitaa vuonna 2021 6 henkilötyövuotta. Uudenmaan TE-toimistossa käsiteltiin vuonna 2020 64 744 selvityspyyntöä liitteineen manuaalisesti. Jokainen paperilomakkeella asiantuntijakäsittelyyn palautettu selvitys skannataan manuaalisesti yksitellen liitteineen DocuShare arkistointijärjestelmään. Pääsääntöisesti jokaisessa selvityksessä on liitteitä. Kirjaamosta suoraan työttömyysturvayksikköön lähetetään huomattavan vähän paperipostia. Valtaosa paperipostista työttömyysturvayksikköön toimitetaan toimipaikkojen kautta. Sähköpostilla toimitetuista asiakirjoista työttömyysturvayksikköön lähetetään noin 15 % suoraan kirjaamosta ja 85 % toimipaikoista.

DocuShare järjestelmä on käytössä kuudessa TE-toimistossa. Kyseinen järjestelmä ei keskustele muiden TE-toimistossa käytössä olevien skannausjärjestelmien kanssa. Skannaamisen lisäksi saapuneet selvitykset ja liitteet kirjataan manuaalisesti erikseen saapuneiksi myös asiakastietojärjestelmään. Asiakirjahallinnon kannalta paras ratkaisu olisi, että asiakastietojärjestelmään lisätään mahdollisuus liittää asiakkaan tietoihin erilaisia dokumentteja. Liitteiden toimittaminen tulisi olla mahdollista asiakkaalle itselleen sekä TE-toimiston asiantuntijoille. Selvitysten käsittely tehostuu, kun kaikki tarvittavat tiedot löytyvät yhdestä paikasta. Tällöin myös TE-toimiston toiminta on läpinäkyvämpää, kun asiakas näkee itse kaikki TE-toimistolla olevat itseään koskevat tiedot.

Uudellamaalla asiakkaan on mahdollista itse toimittaa selvityksiä avoimessa asiointitilassa skannaamalla ne TE-toimistolle. Tämä ei kuitenkaan vähennä työttömyysturvayksikön työmäärää, sillä asiakkaan skannaama selvitys tulee tulostaa ja skannata tulostettu dokumentti DocuShare

23.2.2021

järjestelmään. Myös Oma asiointi -palvelua tulee kehittää niin, että asiakkaiden on mahdollista toimittaa sen kautta liitteitä nykyistä enemmän. Tällä hetkellä asiakkaan on mahdollista toimittaa vain rajallinen määrä liitteitä, jolloin he joutuvat toimittamaan tarvittavia liitteitä myös esimerkiksi postin välityksellä. Uudenmaan TE-toimisto haluaa nostaa tässäkin kohtaa esiin digitalisaation ja automatisaation mahdollisuuksien hyödyntämisen ja kehittämisen asiakirjojen käsittelyyn liittyen. Sitä ennen valtakunnallisen yksikön resursoinnissa on huomioitava varsinaisen lausuntotyön edellyttämien resurssien lisäksi myös asiakirjojen manuaalisen käsittelyn vaatima riittävä resursointi.

Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan asiakastietojärjestelmää tulee kehittää niin, että kaikki käsiteltävät selvityspyynnöt ovat yhdessä valtakunnallisessa työjonossa. Työjonon on päivyttyävä siten, että jokainen työjonoa käsittelevä asiantuntija näkee reaaliajassa, onko asiakkaan asia jo käsittelyssä toisella asiantuntijalla. Tällä hetkellä keskitettävien asioiden osalta on kolmekymmentä erillistä työjonoa, kullakin alueellisella TE-toimistolla on kaksi työjonoa. Jokaisen työjonon osalta on pidettävä erillistä manuaalista seurantaa käsittelyssä olevista selvityspyynnöistä, jotta vältetään päällekkäisen työn tekeminen ja siitä aiheutuvat epäselvyydet asiakkaan työttömyysetuuteen liittyen. Asiantuntija pääsee käsittelemään tällä hetkellä vain oman toimistonsa työjonoja.

Asiakastietojärjestelmän kehittämisessä on otettava huomioon se, että työjonot saadaan auki nopeasti riippumatta niiltä löytyvien tapausten määrästä. Nykyisellä asiakastietojärjestelmällä on ollut haasteita avata työjonoja, kun niille kertyneiden tapausten määrä ylittää 10 000 selvityksen rajan.

Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan keskittäminen tulee toteuttaa niin, että varmistetaan osaavan ja kielitaitoisen henkilöstön siirtyminen keskitettyyn ja monipaikkaisesti toimivaan yksikköön. On tärkeää, että keskitetyssä yksikössä säilyy alueiden työmarkkinoiden tuntemus ja työttömyysturvan tiettyjen erikoisosa-alueiden osaaminen esim. poronhoidon vaikutus työttömyysetuuteen. Uuden yksikön perustamisen yhteydessä on huomioitava myös perehdyttämisen, yhteisten työkäytäntöjen muodostamisen ja osaamisen kehittämisen resursointi. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan keskitetyssä yksikössä hallintolain mukaisesti.

Työttömyysturvayksiköillä on nykyisellään erilaisia vastuita työttömyysturvan peruslausuntoihin liittyvään perehdytykseen ja toimiston sisäiseen työttömyysturvaneuvontaan liittyen. Esimerkiksi henkilöasiakaspalvelua tekevät asiantuntijat konsultoivat työttömyysturvayksikköä asiakkaiden tilanteisiin liittyen ja työttömyysturvayksiköillä on vastuuta myös ohjeiden ajantasaisuudesta ja oikeellisuudesta vastaamisessa. Keskitetty yksikkö ei välttämättä pysty vastaamaan totutulla tavalla kaikkien toimistojen perehdyttämistarpeisiin koko työttömyysturvaprosessin osalta liittyen peruslausunnolla lausuttaviin asioihin. Työttömyysturvayksiköt antavat nykyisellään myös peruslausuntoja.

Esitysluonnoksessa esitetään vaihtoehtona esitetylle keskittämiselle TE-toimistojen työjärjestelyjen tehostaminen ja kehittäminen, asiantuntijaresurssien lisääminen sekä koulutus. Uudenmaan TE-toimisto kiinnittää huomiota siihen, että esitetyistä vaihtoehdoista puuttuu kokonaan digitalisaation, automatisaation ja tekoälyn mahdollisuuksien hyödyntäminen.

Erityisesti työttömyysturvan peruslausuntojen käsittelyprosessia tulisi olisi mahdollista kehittää valtakunnallisesti tekoälyn ja koneoppimisen avulla digitaalseksi. Koska suuri osa lausunnoista perustuu suoraan lainsäädäntöön, eikä sisällä asiantuntijan harkintaa, nämä kaikki voitaisiin jo ensivaiheessa käsitellä automaattisesti. Uuden järjestelmän pilotointivaiheessa prosessissa voisi olla mukana manuaalinen tarkastus, jonka perusteella järjestelmään tulisi lisää koneoppimista, kun väärät päätökset tulisivat korjatuiksi.

23.2.2021

Kun järjestelmä rakennetaan tekoälyä sisältäväksi ja oppivaksi, työvoimapolitiittisten lausuntojen oikeellisuus ja yhdenmukaisuus on mahdollista saada vähitellen nostettua samalle tasolle tai jopa paremmaksi kuin asiantuntijakäsittelyllä.

Ensi vaiheessa digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttäisi, että Oma asiointi -palvelussa asiakkaiden itse syöttämien pakollisten tietojen määrää kasvatetaan. Valmistauduttaessa pohjoismaiseen työvoimapalvelujen malliin Oma asiointi -palvelussa syötettäviä tietoja tulee määrittää pakollisiksi, mikä tarkoittaa, että asiakas ei pääse eteenpäin ilman, että täyttää nämä tiedot. Pakollisiksi tiedoiksi tulisi määrittää kaikki ne tiedot, joilla on vaikutusta asiakkaalle annettavaan työvoimapolitiittiseen lausuntoon.

Lainsäädännön kehittämistyössä tulisi arvioida säädösmuutostarpeita, jotka mahdollistavat digitaalisen käsittelyn (vrt. Verohallinnon automaattisista päätöksistä käyty laillisuuskeskustelu).

Uudenmaan TE-toimisto pitää esitysluonnoksessa esitettyä voimaantuloaikataulua mahdollisena, joskin kuitenkin haastavana. TE-toimiston näkemyksen mukaan asiakastietojärjestelmään tulee tehdä edellä kuvatut työjonoja koskevat muutokset valmiiksi ennen valtakunnallisesti keskitetyn yksikön toiminnan käynnistämistä.

Palveluiden keskeyttämisen keskittäminen

Uudenmaan TE-toimisto ei kannata esitystä työvoimakoulutuksen keskeyttämispäätösten tai omaehtoisen opiskelun tukemisen keskeyttämistä koskevien päätösten keskittämisestä. Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että esityksen tavoitteita ei saavutettaisi palveluiden keskeyttämispäätösten ja omaehtoisen opiskelun tukemisen lakkauttamispäätösten keskittämisellä. Lisääntynyt viestintä ja palvelun keskeyttämisen hajauttaminen nykyiseen malliin verrattuna aiheuttaisi enemmän haasteita kuin hyötyjä ja esityksen toteuttamisella pyrittäisiin hoitamaan nykyisten haasteiden seurauksia, ei haasteiden syitä.

Lisäksi on perusteltua olettaa, että palveluiden keskeyttämisen keskittäminen sekä omaehtoisen opiskelun tukemisen keskeyttämisen päätösten keskittäminen voisivat monissa asiakastapauksissa pidentää kotoutumisaikoja ja siirtymiä avoimille työmarkkinoille merkittävästikin työmarkkinatilanteessa, jossa sekä ulkomaisen että osaavan kotimaisen työvoiman saatavuus tulisi kaikin käytössä olevin keinoin turvata.

Työvoimakoulutuksen tai valmennuksen keskeytyspäätöstä tai omaehtoisen opiskelun tukemisen keskeyttämisen päätöstä ei tulisi rinnastaa työttömyysturvan asiantuntijalausuntoihin, sillä toimet eroavat toisistaan merkittävästi. Palveluiden keskeyttämisessä on usein kyse laajasta ja aktiivisesta asiakkaan kokonaisvaltaisen työvoimapolitiittisen tilanteen harkinnasta, joka alkaa jo palveluntuottajan keskeytysesityksen laadinnan yhteydessä ja kulkee koko prosessin läpi.

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutuksen keskeytysprosessi on monivaiheinen, ja useissa prosessin vaiheissa kuulemista ja keskeytymistä valmistelevalla asiantuntijalla on mahdollisuus käyttää työvoimapolitiittista harkintaa siitä, viedäänkö keskeytysprosessi loppuun vai toimitaanko jollain muulla tavalla, esimerkiksi keskeytetään palvelu yhdessä sopimalla tai siirtämällä asiakas toiseen palveluun, koulutukseen tai katsotaanko asiakkaan keskeyttäneen palvelu omasta aloitteestaan. Esityksessä ei ole otettu

23.2.2021

tarkemmin kantaa siihen, mistä prosessin vaiheesta keskitetty yksikkö ottaisi prosessin haltuunsa. Tämä tekee myös työhön vaadittavan henkilöresurssin määrän arvioinnin haastavaksi.

Uudenmaan TE-toimistossa työvoimakoulutuksen valinnasta vastaava virkailija ottaa vastaan palveluntuottajan keskeyttämisesityksen sekä aloittaa kuulemisen. Mikäli kuulemisvastineen perusteella palvelu päätetään keskeyttää, laaditaan keskeyttämis päätös ja prosessiin liittyvä materiaali toimitetaan Pirkanmaan TE-toimistoon, joka käsittelee keskeyttämiseen liittyvän työttömyysturvan esteellisyyssyistä. Sama toimisto ei voi nykyisin puitteissa keskeyttää palvelua ja käsitellä palvelun keskeyttämiseen liittyvää työttömyysturvaa. Esitysluonnoksesta ei käy selville, miten tämä esteellisyysaspekti huomioitaisiin uudistuksen yhteydessä, mikäli keskittäminen työttömyysturvan sekä palvelun keskittämisen osalta tehtäisiin yhteen TE-toimistoon.

Työvoimakoulutuksen hankintasopimuksen (TEM:n rahoittama ammatillinen työvoimakoulutus sekä kotoutumiskoulutus) ja OKM:n rahoittaman tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen yhteistyösopimuksen mukaan TE toimisto vastaa ostajan puolesta käytännön sopimusyhteistyöstä. Tässä roolissa ko. toimisto huolehtii opiskelijavalinnoista (palvelun nimetty vastuuasiantuntija eli palvelun URA-tietojen omistaja/hallinnoija) sekä yhteydenpidosta palveluntuottajaan sekä seuraa asiakkaan koulutuksen etenemistä kouluttajien antamien tietojen avulla. TE-toimisto yhdessä palvelua hankkivan tahon kanssa huolehtii, että koulutuspalvelujen tuottajat tuntevat opiskelijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset. TE-toimisto on päivittäin yhteydessä koulutuksen järjestäjään kaikissa asiakkaan koulutuksen aikana tapahtuvissa muutoksissa tai asiakkaan koulutuksen keskeyttämisen prosessissa. TE-toimistolla ja palvelun vastuuasiantuntijalla on aktiivinen rooli asiakkaan koulutuksen keskeytymistä koskevassa asiassa. Edellä mainittu antaa nykyisessä mallissa palvelusta vastaavalle asiantuntijalle erittäin hyvät kokonaistiedot myös palvelun keskeyttämisprosesseissa vaadittaviin tai mahdollisiin toimiin ja päätöksentekoon.

Esityksen mukaan palvelun seurannassa toimijoiden määrä kasvaa yhdellä ylimääräisellä taholla, jonka kanssa palveluntuottajan, hankkivan tahon sekä palvelun vastuuasiantuntijan (ja asiakkaan oman vastuuasiantuntijan ja lisäksi työllisyyden kuntakokeiluiden) tulee tehdä yhteistyötä koulutuksen keskeytymistä koskevassa asiassa. Lisäksi keskittäminen tuottaisi myös asiakkaalle uuden tahon, johon olla yhteydessä asiansa edistymisen selvittämiseksi. Tietojen vaihto ja siirtely toimijalta toiselle kasvaa, ja vaarantaa ajantasaisen päätöksenteon sekä lisää tietohukkaa viestintäprosessien lisääntyessä tilanteessa, jossa myös työllisyyden kuntakokeilut ovat tulleet mukaan tähän prosessiin aktiivisena toimijana.

Kotoutumiskoulutuksen hallinnoinnissa käytettävää Koulutusportti-järjestelmää on jatkokehitetty siten, että koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus lähettää järjestelmän kautta esityksensä asiakkaan kotoutumiskoulutuksen keskeyttämisestä. Päätöksestä, joko asiakkaan koulutuksen keskeyttämisestä tai sen jatkumisesta, TE-toimisto tiedottaa koulutuksen järjestäjää saman Koulutusportti-järjestelmän kautta. Mikäli uusi, keskitetty taho ei tule käyttämään samaa järjestelmää, muut tarvittavat toiminnot kuten esim. täydentäjän kutsuminen vapautuneelle paikalle keskeyttämisen jälkeen saattavat viivästyä, sillä tietojen kulku mutkistuu entisestään asiaa käsittelevien tahojen määrän kasvaessa. Tämä johtaisi hyvin todennäköisesti kotoutumisaikojen pidentymiseen ja kotoutumisprosessin viivästymiseen. Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan Koulutusportti-järjestelmän käyttö on välttämätöntä, mikäli työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen keskeyttämiset päätetään keskittää. Tämä koskettaa myös omaehtoisena koulutuksena toteutettavaa kotoutumiskoulutusta.

Kaikissa asiakastapauksissa kuulemisprosessi ei johda palvelun keskeyttämiseen, vaan kuten edellä on mainittu, voidaan useissa kuulemis-keskeyttämisprosessien kohdissa käyttää työvoimapoliittista harkintaa ja ratkaista asia tarkoituksenmukaisemmalla tavalla, esimerkiksi palvelusta/ryhmästä toiseen siirtymällä. Kuulemisen yhteydessä mahdollisesti tehtävä asiakkaan palvelussa jatkamisen

23.2.2021

päätöksenteko vaatii palveluntuottajan uuden tilannearvion lisäksi asiakkaan vastineen, asiakkaan jo suorittaneen koulutuksen arviointia koulutuksen vastuuasiantuntijan taholta sekä koulutuksen vastuuasiantuntijan muuta harkintaa. Tämä vaatii sujuvaa yhteistyötä palveluntuottajan kanssa sekä palvelun ja sen rakenteen erittäin hyvää tuntemusta, jota on kumuloituvasti kertynyt palvelun hallinnointityöstä sekä palveluntuottajan ja hankkijan kanssa tehdystä yhteistyöstä. Tätä osaamista ei voitaisi vaivattomasti siirtää keskitetylle taholle, joka vastaisi esityksen mukaisesti palvelun keskeyttämispäätöksistä. Edellä mainittu huomioiden on todennäköistä, että palvelun kuulemisprosessit johtaisivat keskittämisen myötä myös kasvaviin palvelun keskeyttämisen määriin, mikä ei asiakaspalvelun ja työllisyysmäärärahojen tehokkaan käytön näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista eikä myöskään keskittämistä koskevan esityksen tavoite.

Kuulemis-keskeyttämisprosessien yhteydessä ei poikkeuksetta löydy asiakkaan kanssa yhteistä kieltä: asiakas ei osaa lukea tai kirjoittaa välttämättä omaa äidinkieltään. Tällöin asiakasta kuullaan henkilökohtaisesti tulkin välityksellä. Kuulemiseen voi osallistua lisäksi kouluttaja tai muu taho, esim. sosiaalityöntekijä. Asiakkaan tilannetta voi haastaa jokin henkilökohtainen ja herkkäluontoinen esimerkiksi etniseen, kulttuuriseen tai muuhun vastaavaan seikkaan liittyvä asia, josta asiakas ei halua kirjallisesti viestiä antamassaan vastineessa. Näissä tapauksissa oikea päätös ei poikkeuksetta ole koulutuksen keskeyttäminen, vaan voidaan sopia siirrosta toiseen koulutukseen tai jopa toiseen oppilaitokseen asiakkaan oppimispolun varmistamiseksi. Esitetyn keskittämisen yhteydessä on vaarana, ettei tätä harkintaa voitaisi enää käyttää samassa mittakaavassa. Sen seurauksena on vaarana, että keskeyttämismäärät kasvavat, kotoutumisajat pidentyvät sekä asiakkaalla on vaarana pudota jo aloitetusta prosessista kokonaan ulkopuolelle. Ammatillisen työvoimakoulutuksen puolella ko. harkintaa käytetään esimerkiksi tilanteissa, joissa koulutukseen osallistuva työnantaja on tehnyt päätöksen jättää opiskelija rekrytoimatta koulutuksen päätyttyä. Asiakas voidaan tarvittaessa ohjata muuhun palveluun ilman raskasta keskeyttämisprosessia. Lisäksi ko. toimintatavalla voidaan korjata opiskelijavalinnoissa tapahtuneita virheitä, jotka voivat aiheutua esimerkiksi asiakkaan antamasta puutteellisesta tiedosta valintatilaisuuden yhteydessä.

Lisäksi asiakkaan antaman kuulemisvastineen yhteydessä voi tulla esiin muita sellaisia seikkoja, joiden perusteella tulisi harkita muita toimenpiteitä keskeyttämisen sijaan. Näitä ovat mm. terveydelliset syyt, kiusaaminen, oppimisvaikeudet, kielitaito, opintojen eteneminen, väärinkäsitykset sekä mahdolliset tietokatkot. Keskittämisen yhteydessä riskinä on joutua tilanteeseen, jossa on vain kaksi huonoa vaihtoehtoa, palvelu joko keskeytetään tai asiakas jatkaa palvelussa, ja harkinta asiakkaalle hyödyllisemmistä ratkaisuista saattaisi jäädä tekemättä. Nykymuodossaan yo. haastavien tilanteiden yhteydessä voidaan yhdessä palveluntuottajan ja asiakkaan kanssa hakea yhteisiä, edellä listattuja ratkaisuja esimerkiksi siirtymisestä toiseen, asiakkaalle sopivampaan ryhmään tai keskeyttää palvelu yhdessä sopimalla asiakkaan siitä karsiutuen, ilman vaikutuksia työttömyysetuuteen. Erityisesti asiakkaan jatkaminen hänelle soveltumattomassa palvelussa aiheuttaa tilanteen, jossa kärsii asiakas, palveluntuottaja, TE-toimiston asiakaspalvelu sekä palvelussa mukana oleva mahdollinen työnantajataho.

Asiakkaalla on oikeus opiskella keskeytysprosessin aikana ja koulutuksen järjestäjän vastuulla on ilmoittaa tästä tapahtuvasta opiskelusta TE-toimistolle, sillä opintojen jatkaminen vaikuttaa sekä keskeyttämispäätöksen tekoon, että seurattavaan oppilastyövuosien/-päivien määrään. Ehdotetussa keskitetyssä mallissa koulutuksen järjestäjän tulisi pitää yhteyttä tietyissä asioissa koulutuksen eri vaiheissa eri tahoihin. Suoritteiden seuranta sekä keskeyttämispäätöksen yhteydessä vaadittavan kokonaiskuvan luominen vaikeutuisi keskittämisen yhteydessä. Lisäksi palveluprosessien kehittäminen yhdessä palveluntuottajan ja hankkijan kanssa muuttuu haastavammaksi, sillä keskeyttämisen syistä ja prosesseista ei ole kokonaistietoja sillä taholla, joka vastaa palvelun muusta hallinnoinnista sekä opiskelijavalinnoista (palvelun vastuuasiantuntija).

23.2.2021

Esitystä on perusteltu viivytyksettömällä käsittelyllä. Virkatehtävien asianmukaista hoitoa määrittävät hyvän hallinnon periaatteet ja virkamiesetiikka. Virkamiehen velvollisuuksiin kuuluu muun muassa huolellisuus asian selvittämisessä ja sen viivytyksetön käsittely. Palvelun vastuuasiantuntijan ollessa poissa työstä, ei ole mitään estettä sille, etteikö samassa toimistossa työskentelevä muu asiantuntija kykenisi hoitamaan kesken jääneitä asiakkaan asioita, kuten keskeyttämisprosessin edistämistä ja loppuunsaattamista. Uudenmaan TE-toimistossa työskentelee n. 30 koulutuspalveluja hallinnoivaa asiantuntijaa, ja toimiston sisäisin työjärjestelyin asiat on kyetty hoitamaan asianmukaisesti, hyvän hallintotavan mukaisesti sekä ilman esimerkiksi poissaoloista johtuvia viivästyksiä. Työnjako tai tehokkaampi tehtävien uudelleenjärjestäminen voidaan toteuttaa olemassa olevien säännösten puitteissa siten, että jatkossakin viivästyksiltä vältytään. Työtehtäviä on mahdollista järjestää toimiston sisällä niille tahoille, jotka toteuttavat koulutusten ja palveluiden seuranta ja joilla on asian käsittelyyn vaadittavaa kumuloitunutta osaamista, asiantuntemusta sekä kokemusta. Lisäksi keskeyttämisprosessiin liittyvät asiakirjat arkistoidaan USPA:an, mikä mahdollistaa asialle useamman käsittelijän ko. tilanteissa.

Koulutuksen keskeyttämisen prosessiin liittyvät tehtävät ovat koulutusta hallinnoivan asiantuntijan vaativimpia tehtäviä koulutusvalintojen ohella. Asiakkaan kuuleminen ja päätös koulutuksen keskeyttämisestä/jatkumisesta kuuluu lähtökohtaisesti Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaisesti taholle, jolle kuuluu myös opiskelijavalinta sekä palvelun ja opintojen jatkuva seuranta. Mikäli koulutuksen keskeyttämisprosessissa päätösvalta siirretään ulkopuoliselle taholle, opiskelijavalinnan tehneellä TE-toimistolla ei välttämättä ole enää käytössään riittävää tietoa koulutuksen seurantaan, arviointiin, kehittämiseen ja sen suunnitteluun, eikä keskeyttävällä taholla riittävää kokonaiskuvaa palvelun sisällöistä tai asiakkaan tilanteesta palvelussa.

Esityksessä tulisi ottaa huomioon myös alueellisten hankintojen erot. Palvelua ei aina toteuteta samassa muodossa riippuen toteutusalueesta. Palveluntuottajat eri alueille arvioivat erityisesti opintojen etenemiseen liittyviä seikkoja eri kriteereillä. Esityksessä tulisi yhdenmukaisuuden kannalta ottaa huomioon myös alueiden sisäiset erot palveluntuottajien arviointikriteerien välillä.

Uudenmaan TE-toimisto näkee esityksessä suurina haasteina viestintätahojen lisääntymisen ja lisääntyvän byrokratian sekä näihin liittyvän tietohukan riskin, asiakaspalvelun kärsimisen, asiaan liittyvän käsittelyn viivästymisen lisääntymisen, keskeytymisten lisääntymisen, työvoimapolitiittisen harkinnan vähentymisen tilanteissa, joissa keskeyttäminen voitaisiin välttää muilla toimilla, kotoutumiskeskityksen pidentymisen sekä työllisyysmäärärahojen tehottomamman käytön. Edellä listatut perustelut pätevät sekä alueen sisäiseen keskittämiseen että valtakunnalliseen keskittämiseen.

JTYPL 4 luvun mukainen palvelu

Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että lainkohdan sisältämien valmennuspalveluiden keskeyttämis päätösten keskittäminen olisi niin pienimuotoista, ettei lain muutoksella olisi varsinaista tavoitteiden mukaista vaikutusta. Valmennuspalvelu keskeytyy käytännössä luvattomiin poissaoloihin vain pitkäkestoisissa palveluissa. Keskeyttämismäärät ovat hyvin pieniä, ja Uudenmaan TE-toimisto on arvioinut näiden vaativan alueella henkilöresurssia n. 0,1–0,5 htv vuosittain.

JTYPL 4 luvun mukaisessa palvelussa keskeyttäminen perustuu lähes täysin palveluntuottajan esitykseen poissaoloista, sillä edistymisen seuranta ei ole. Tältä kannalta keskeyttämis päätösten keskittäminen palvelusta vastaavalta asiantuntijalta toiselle taholle ei toisi juurikaan yhdenmukaistamisen lisäarvoa alueellisesti tai valtakunnallisesti - sen sijaan se lisäisi tiedonsiirtelyä ja tätä kautta tietohukkaa sekä mahdollisesti viivästyttäisi päätöksentekoa.

23.2.2021

Omaehtoinen opiskelu

Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan omaehtoisen opiskelun tukemisen keskeyttämisen keskittäminen ei ole tarkoituksenmukaista. Keskittämällä pyrittäisiin ratkaisemaan omaehtoiseen opiskeluun liittyvien haasteiden seurauksia, ei syitä. Omaehtoisen opiskelun haasteet syntyvät palvelun massiivisesta volyymista, päätöksenteon suuresta harkinnanvaraisuudesta ja lainkohdan tulkinnanvaraisuudesta. Lisäksi haasteita syntyy siitä, että jatkuvasti syntyy uusia opiskelumuotoja, joita on nykylainsäädännön puitteissa erittäin haastava tulkita tukemisen osalta.

Asiakkaan vastuuasiantuntija tekee päätöksen omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella asiakaskohtaisesti tilanteessa, jossa asiakas on hakenut tukea. Ennakkopäätöksiä tuen osalta pyritään välttämään siitä syystä, että opiskelumuodon tulee täyttää tietyt ehdottomat edellytykset, jotta tukipäätös voidaan tehdä. Yhä useammin tätä tietoa ei ole TE-toimiston käytössä ennen asiakkaan hakemusta ja oppilaitoksen/palveluntuottajan toimittamaa koulutuspalvelun tuottajan esitystä opinnoista. Lähes kaikissa opiskelumuodoissa tehdään nykylainsäädännön mukaan HOKS, joten ennen tämän tekoa ei välttämättä ole tiedossa, onko opiskelu tuettavissa vai ei.

Mikäli opinnot sekä asiakkaan tilanne täyttävät tukemisen ehdot, tulee asiantuntijan käyttää työvoimapolitiittista harkintaa tukipäätöksen yhteydessä. Tässä otetaan huomioon muun muassa asiakkaan koulutus- ja työtausta, työttömyyden kesto, opintojen kesto ja sisällöt, työmarkkinatilanne sekä tarjolla oleva muu palvelu. Tukipäätösten harkinnanvaraisuus on nykylainsäädännöllä erittäin haastavaa etenkin, kun tukipäätösten kannalta ns. harmaat koulutusmuodot (mm. oppimisvalmiuksia parantavat ja valmistavat koulutukset, jotka on sidottu tutkintokoulutukseen sekä vapaan sivistystyön erilaiset koulutusmuodot) ovat lisääntyneet koulutusmarkkinoilla.

Opintojen tukipäätöksen yhteydessä asiantuntija rakentaa opinnoille seurannan tiettyjen seurantajaksojen mukaisesti. Mikäli opiskelija ei ole seurantajaksoon mennessä edistänyt opintojaan sovitusti ja henkilökohtaisen opintosuunnitelman mukaisesti, keskeytetään opintojen tukeminen, mikäli asiakas ei esitä sellaista jatkosuunnitelmaa, jolla voisi kuroa umpeen opintojaan seuraavalla seurantajaksolla. Opintomuodosta, asiakkaan tilanteesta ja edistymättömyyden syistä riippuu, onko kurominen katsottavissa mahdolliseksi. Päätöksenteon keskittämisen kannalta Uudenmaan TE-toimisto katsoo riskitekijäksi sen, ettei harkintaa voitaisi ko. tilanteiden yhteydessä enää käyttää - tämä on ristiriidassa mm. omaehtoiseen opiskeluun koronapandemian vuoksi tehtyjen väliaikaisten lakimuutosten kanssa, joissa perusteluina käytettiin opintojen loppuunsaattamista tilanteessa, jossa opintojen viivästyminen ei johtunut asiakkaasta itsestään ja asiakkaalla oli mahdollisuus edistää opintojaan jatkossa.

Uudenmaan TE-toimisto esittää, että omaehtoisen opiskelun päätöksentekoa ohjaavaa lainsäädäntöä ja toimintaohjeita selkiytettäisiin esimerkiksi opintojen keston, opintojen muodon sekä asiakkaan taustatilanteen osalta ja harkinnanvaraa päätöksenteossa kavennettaisiin tai selkeytettäisiin. Päätöksentekoprosessin selkeyttämisellä ja yhdenmukaistamisella voitaisiin korjata omaehtoisen opiskelun haasteita koskevia syitä, eikä seurauksien korjaamiselle olisi jatkossa nykyisenlaista tarvetta. Harkinnanvaraisuuden kaventaminen palvelun keskeyttämisen sijaan sen alkupäästä tarjoaisi mahdollisuuden laajemmalle yhdenmukaistamiselle, ja palveluehdot selkeytyisivät myös TE-toimiston asiakaskunnalle.

Johtaja

Tiina Korhonen

23.2.2021

Palvelujohtaja

Sirpa Lukkala

Tämä asiakirja KEHA/9748/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/9748/2020 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Korhonen Tiina 25.02.2021 20:58

Esittelijä Lukkala Sirpa 24.02.2021 13:53