

Asia: VN/698/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

Pohjois-Karjalan ELY-keskus pitää esitettyä tavoitetta työnhakijoiden tiiviimmästä palveluprosessista kannatettavana. Samoin työnhaun vastuun siirtäminen työnhakijalle on oikeansuuntainen uudistus. Esitetyt muutokset seuraamusjärjestelmään ovat myös perusteltuja. Kuitenkin uudistuksen toteutukseen liittyy monia haasteita.

Uudistus on laaja ja vaikuttaa monella tapaa TE-toimiston ja asiakkaiden toimintaan. Uudistuksen vaikutusten arviointi on haastavaa eikä läheskään kaikkea pystytä etukäteen arvioimaan. Uudistus otetaan käyttöön heti kokonaisuudessaan ilman testaamista esim. pienimuotoisimmilla kokeiluilla. Lisäksi on menossa toinen laaja uudistus, kuntakokeilu, joten uuden palvelumallin tehokas käyttöönotto tulee viemään aikaa ja eikä tulokset välttämättä heti näy.

Siirtymäaika jää liian lyhyeksi henkilöstön rekrytoimiseksi, henkilöstön osaamisen varmistamiseksi, tietojärjestelmän uudistamiseksi sekä palveluprosessin käyttöönottoon ja palveluprosessin edellyttämien ostopalvelujen hankkimiseksi.

Luonnoksessa esitetty työnhakijan palveluprosessi on monimutkainen sekä asiakkaan että virkailijan kannalta sisältäen paljon poikkeuksia ja reunaehtoja. Onnistunut käyttöönotto edellyttää hyvää perehdyttämistä, aktiivista julkista ennakkotiedottamista ja palveluprosessia sekä asiakkaan itsenäistä toimimista tukevia sähköisiä palveluita.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

Työttömyyden suorat ja välilliset kulut ovat erittäin suuret, joten jokaisessa uudistuksessa tulee arvioida taloudelliset vaikutukset ja tavoitella työttömyyden kulujen selkeää pienentämistä. Esityksessä taloudellisten vaikutusten arviointi vaikuttaa riittävän huolellisesti ja realistisesti tehdyttä

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset viranomaisten toimintaan (ml. resursseja koskevat asiat)?

Nykyisessä palvelumallissa on ELY-keskusten hankkimat ostopalvelut muodostavat tärkeän osan palveluprosessia oman tuotannon lisäksi. Palveluprosessin muuttuessa muuttuu myös ostopalvelujen rooli. Etenkin valmennuspalvelujen rooli ja käyttö jää esityksessä varsin epäselväksi. Tulevaa ostopalvelujen roolia ja tavoitteita on vaikutusten arvioinnissa käsitelty varsin vähän, vaikka uudistuksella on iso vaikutus ELY-keskusten hankintatoimintaan sekä ostopalvelun ja oman tuotannon kokonaisuuteen.

Mitä tavoitteita ja mihin tarpeeseen ostopalveluja on jatkossa ajateltu käyttää? Ollaanko palveluvalikoimaa uudistamassa? Lisääntykö ostopalvelujen tarve tiivistyneen palveluprosessin seurauksena vai korvaako lisääntynyt henkilökohtainen palvelu nykyisiä ostopalveluita? Tiiviskään tapaaminen ei auta työllistymistä, jos osaamisessa tai työkyvyssä on puutteita. On todennäköistä, että nyt piiloon jääneet erilaiset osaamisen puutteet ja työkyvyn esteet tulevat entistä paremmin esille. Niihin tarvitaan yksilökohtaisia palveluja, joita pitää olla tarjolla heti käyttöön, että palveluprosessi etenisi viiveettä.

Esitetyssä laissa ostopalvelut jaotellaan edelleen koulutus- ja valmennuspalveluihin sekä asiantuntija-arviointeihin. Tämä jaottelu on jo nyt jonkin verran vanhanaikainen ja etenkin valmennuspalvelujen sisältö on ajastaan jäljessä. Uuden mallin myötä yksilökohtainen palvelutarve lisääntyy, joten nyt olisi syytä uudistaa myös ostopalvelutuotteet ja niitä kuvaavat lakipykälät.

Henkilöstön lisäresursointi on sinänsä mittava ja tarpeellinen uudistuksen onnistumiseksi. Nettohenkilölisäystä vähentää kuitenkin iso määrä määräaikaisten, mm. koronarahoituksella tapahtuneiden virkasuhteiden päättymisen.

Vaikutusten arviointi keskittyy paljolti arvioimaan tapaamismääriä, mikä onkin tehty varsin kattavasti.

Vaikutuksien arviointia toimitiloihin ei ole tehty. Kasvokkain työskentely edellyttää toimitilajärjestelyjä, jotka edellyttävät tietosuojan, esteettömyyden ja saavutettavuuden huomioimista. Nykyiset toimitilat ja valtion toimitilastrategia eivät tue tällaista mallia. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa ollaan toimitiloja parhaillaan remontoimassa valtion uuden toimitilastrategian mukaiseksi, mikä ei tue suuriin käyntimääriin perustuvaa palvelumallia.

Ehdotettu palvelumalli edellyttää myös prosessia tukevaa tietojärjestelmämuutoksia, kuten ajanvarausjärjestelmää, joka on integroitu tilanvarausjärjestelmään.

Vaikutuksia ei ole juurikaan arvioitu viranomaisyhteistyöhön. Yhteyttä sote-uudistukseen olisi myös syytä arvioida.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Tiiviimpi palveluprosessi nopeuttaa työllistymistä, mikä vaikuttaa työllisyyteen positiivisesti. Työllisyysvaikutukset on arvioitu uudistusten osalta perusteellisesti tutkimuskirjallisuutta hyödyntäen. Uudistuksen mittaluokkaan suhteuttaen n. 10 000 työllisen lisäys ei ole kovin mittava, varsinkaan kun työllistymisen taloudellisiin kannusteisiin työttömyysturvan ja sosiaalietuuksien puolella ei tehdä muutoksia.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

Vaikutuksissa ei ole arvioitu, miten uudistus vaikuttaa työnantajien mahdollisuuteen palkata osaavaa työvoimaa nopeasti ja sujuvasti. Työnantajien rooli ja rekrytoimista tukevien palvelujen osuus palveluprosessissa olisi syytä tuoda selkeämmin esiin. Uudistusta on rakennettu ja sen vaikutuksia arvioitu työttömyysturvan ja työnhakijan palvelun näkökulmasta.

Uudistus edellyttää laajoja tietojärjestelmän muutostarpeita, joita on esityksessä avattu varsin vähän. Myöskään tietojärjestelmien muutostukannuksia ei ole arvioitu.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakijan palveluprosessista?

Nopean työllistymisen kannalta palveluprosessin muutos on tärkeä asia. Samalla uudistuksen onnistumisen kannalta on keskeistä, että työnhakijan palveluprosessi saadaan henkilökohtaiseksi, työnhakijaa motivoivaksi ja eteenpäin auttavaksi.

Palveluprosessi on kategorinen, tarkkaan määritelty ja sisältää paljon tarkistettavia kohtia. Uusi palvelumalli auttaa passiivisempaa työnhakijaa, mutta aktiivinen ja oma-aloitteinen työnhakija hyötyy vähemmän. Asiakkaalle prosessi on vaikeasti hahmotettava ja virkailijalle huolellisuutta vaativa lukuisine reunaehtoineen. Hyvä perehdytys työntekijöille ja laaja tiedotus asiakkaille ja verkostotoimijoille ovat oleellisia uudistuksen onnistuneelle käyttöönotolle.

Tietojärjestelmän toimivuus on elinehto. Tietojärjestelmän pitää neuvoa asiakasta ja viedä prosessia osaltaan eteenpäin (esim. automaattiset muistutukset). Myös tarkka dokumentointi on oikeusturvan kannalta oleellista takautuvan todentamisen kohdalla. Virkailijan kirjaamistyö on saatava mahdollisimman pieneksi.

Asiakasvirran logistiikan hallintaan tulee selkeä hyppäys. Esim. paikan päällä tapahtuvien tapaamisten määrän arvioidaan kasvavan 222 000:sta peräti 1.7 miljoonaan. Alkuhaastattelujen ja työnhakukeskustelujen sujuvaan toteutukseen vaaditaan sekä tietojärjestelmän että fyysisten tilojen toimivuus ja yhteistoiminta. Tulovirta vaihtelee, ruuhkahuippuja esiintyy, aikojen peruutuksia ja siirtämissä tulee. Riskinä on, että tulee paljon tyhjiä aikoja samalla kun jonotetaan ja virkailija joutuu jatkuvaan kalenterin muutoksiin.

Lean-ajattelua soveltaen onkin useita riskejä, että asiakkaalle aitoa lisäarvoa tuottavalle työlle ja tasaisesti etenevälle asiakasvirralle tulee hukkaa eri muodoissa. Kaikille samanlainen, kategorinen prosessi tuottaa selkeästi ylituotantoa, esim. kaikki eivät tarvitse kahden viikon välein tapaamista. Painottuuko virkailijan aika kirjaamisiin ja tarkistamisiin vai asiakkaan työnhauksen aitoon edistämiseen? Eteneekö asiakasvirta tasaisesti ja asiakkaat pääsevät ajallaan ja sujuvasti alkuhaastatteluun ja työnhakukeskusteluihin vai tuleeko jonoja ja ajanvarauksen ongelmia? Tuottaako asiakkaalle aitoa lisäarvoa tulla paikan päälle tapaamiseen, joskus hankalienkin liikenneyhteyksien päästä, kun asia olisi hoitunut puhelimitse? Mikäli tulee paljon hukkatyötä ja asiakasvirta ei kulje sujuvasti, asiakaskokemus huononee ja paine tehdä määrää laadun kustannuksella kasvaa.

Lisäksi aikaa on varattava myös muuhun kuin keskusteluun, kuten asiakkaan tilanteeseen ennakkoon tutustuminen, riittävän tarkkaan kirjaaminen tapaamisen jälkeen sekä palvelu- ja työmahdollisuuksien etsiminen.

Kaikkiin edellä mainittuihin käytännön toteutuksen kysymyksiin saataisiin selvyttä kokeiluilla erikokoisilla paikkakunnilla, jolloin korjaavien toimien teko olisi helpompaa ja ennen kaikkea halvempaa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien palveluprosessista?

Työnhakuhaastattelu kerran kolmessa kuukaudessa on sopiva tahti. Toisaalta työllisyysasteen nostoa tukisi osa-aikatyön lisääntyminen kuten muissa pohjoismaissa. Tukeeko vai haittaako esitetty palvelumalli tätä kehitystä, jää nähtäväksi

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien palveluprosessista?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

Osa resurssista valuu seurantatyöhön, jolloin lisäresurssi ei tule täysimääräisesti asiakaspalveluun.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuudesta?

Pienellä työmarkkina-alueella hakuvelvollisuus saattaa vaikuttaa suurelta, vaikka yleisellä tasolla velvollisuus hakea työtä onkin kannatettavaa. Hakuvelvollisuuden täyttymisen kriteerit ovat suhteellisen monitahoiset, mikä on suotavaa, koska se tuo tarpeellista joustoa erilaisilla työmarkkina-alueilla.

Esityksessä on arvioitu varsin vähän sitä, miten malli palvelee työnantajia. Muuttuuko esim. työpaikoista ilmoittelu, jos hakemusten tulovirta kasvaa voimakkaasti. Työnantajat haluavat osuvia hakemuksia, eivät määrällistä lisäystä.

Kannatettavaa on se, että seuranta perustuu työnhakijan ilmoittamiin tietoihin ja tapahtuu tietojärjestelmän kautta. Tietojärjestelmän toimivuus on tällöin keskeistä, että asiakas tietää miten ja milloin tulee toimia.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien työnhakuvelvollisuudesta?

Yhden työnhakumahdollisuuden etsintä kerran kolmessa kuukaudessa vastikkeeksi työttömyysturvasta on paikallaan.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuudesta?

Yli kuukauden kestävässä työvoimakoulutuksessa tai omaehtoisessa opiskelussa opiskelevan työnhakijan tulisi hakea kolmea hänelle osoitettu työpaikkaa kolmen kuukauden aikana. Työvoimakoulutuksissa opiskelun pääpaino on useimmiten työssäoppimisessa työpaikoilla, joiden kautta myös työllistyminen on tavoitteena (esim. tulosperusteiset koulutushankinnat tai VOS-koulutukset). Koulutuksissa jokaisen osaaminen pyritään saamaan tulevan työpaikan vaatimuksia vastaavalle tasolle. Miten TE-toimiston/kunnan tarjoamat työpaikat sopivat tukemaan työnhakijan työllistymistä paremmin, varsinkin kun työnhakija tavataan vasta koulutuksen loppupuolella? Eikö tässä riittäisi hakuvelvoite opiskelijan itse valitsemiin työpaikkoihin vasta opiskelun loppuvaiheessa. TE-toimisto voi tehdä työtarjouksen sitten kun työnhakija tavataan ja tutustutaan hänen tilanteeseensa opiskelun loppuvaiheessa. Kattegoria ”yli kuukauden kestävä koulutus” on liian yleinen, joillekin aloille työllistymiseksi vaaditaan tutkinto tai tutkinnon osa (kuten sote-alalla) tai muutoin riittävä osaaminen pysyvemmän työllistymisen tueksi.

Työnhakuvelvollisuus koulutuksen aikana voi aiheuttaa opintojen keskeyttämistä. Jatkuvan oppimisen suhteen tässä on ristiriitaa. Ristiriitaa on myös siinä, että TE-toimisto ohjaa ensin koulutukseen ja sitten tekee työtarjouksen, ja koulutus keskeytyy. Samalla se on koulutusresurssin hukkakäyttöä.

Lakiesitys on monessa kohtaa kategorinen, mutta etenkin tässä kohtaa se ei huomioi tarpeeksi asiakaskohtaista tilannetta. Lakiesitystä olisi syytä muuttaa esim. siten, että koulutuksen aikaisista työtarjouksista voidaan sopia asiakkaan kanssa ennen koulutuksen alkamista, mutta varsinainen lakisääteinen aktivoituminen puolin ja toisin tapahtuu koulutuksen loppuosassa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisestä?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

Lakiesityksen 2. luvun 11 pykälässä (työllistymissuunnitelman sisältö) ei ole mainintaa työnhakuvelvollisuudesta. Työnhakijan oikeusturvan kannalta työnhakuvelvoitteen kirjaaminen työllistymissuunnitelmaan olisi syytä mainita tässä pykälässä.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

Porrastaminen on hyvän seuraamusjärjestelmän mukainen uudistus ja parannus nykyiseen järjestelmään. Tietojärjestelmäkirjausten merkitys tulee entisestään korostumaan, kun tutkitaan vuoden takaisia tapahtumia.

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

-

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

-

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämijärjestyksestä?

-

Muuta lausuttavaa?

-

Vesakoivu Reijo
Pohjois-Karjalan ELY