

Asia: VN/698/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

Pirkanmaan ELY-keskus pitää kannatettavana lähtökohtana asiakkaiden aktiivista kohtaamista ja arvioi esityksellä olevan positiivisia vaikutuksia niin asiakkaiden työllistymiseen kuin myös tarpeenmukaisten palvelujen käyttöön.

ELY-keskus toteaa kuitenkin, että hallituksen esityksessä ei ole riittävästi arvioitu muutoksen vaikutuksia palvelujen kokonaisjärjestelmään. Muutoksen ilmeisinä haasteina nähdään todennäköisesti syntyvän järjestelmän monimutkaisuus, joka voi vaikeuttaa sujuvaa ja selkeää asiakaspalvelua. Muutoksen todelliset vaikutukset henkilöresursseihin (ml. kerrannaisvaikutukset), jotka syntyvät asiakkaiden aktivoitumisesta, palvelutarpeiden kasvusta sekä toisaalta selviteltävien asioiden määrällisestä kasvusta, jäävät esityksessä liian vähäiselle huomiolle.

Vaikka maahanmuuttaneet/vieraskieliset tulevat olemaan jatkossa entistä merkittävämmässä roolissa suomalaisilla työmarkkinoilla, ei heitä juurikaan huomioida esityksessä. Suhde kotoutumislakiin ja sen sisältämiin toimenpiteisiin jää esityksessä epäselväksi. Erityisesti työnhakijan palveluprosessiin esitettyjen muutosten suhde kotoutujien alkuvaiheen palveluprosessiin jää osin epäselväksi. Käytännössä esitetty alkuhaastattelu tulisi olemaan rinnakkainen kotoutumislain alkukartoituksen kanssa, ja työnhakukeskustelu kotoutumissuunnitelman kanssa. Mikäli kotoutumislakia ei näiltä osin muuteta, tulee toimenpiteiden suhde/korvaavuus kirjata esitykseen selkeästi.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

-

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

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että työnvälityksen merkitys on hallituksen esityksessä huomioitu kiitettävästi. Onnistunut työnvälitys edellyttää TE-palvelujen asiantuntijoilta kykyä tunnistaa työnhakijan osaaminen, tiedot ja taidot sekä muut onnistuneeseen työnvälitykseen vaikuttavat ominaisuudet. Samalla se edellyttää alueen yrityssectän hyvää tuntemusta ja eri toimialojen osaamisvaatimusten hallintaa. Varsinaisen työnvälityksen ohella keskeistä esityksessä on laadukkaiden palvelutarvearvioiden tekeminen ja asiakkaiden ohjaaminen oikeaan ja vaikuttavaan palveluun.

Sekä tehokas työnvälitys että palvelutarvearvioiden tekeminen asettavat huomattavia osaamisvaatimuksia TE-palvelun asiantuntijoille ja kuntien työllisyyskokeilujen työntekijöille. Laadukas asiakastyö edellyttää asiantuntijoilta erittäin monipuolista osaamista. Asiantuntijoiden laaja-alaisen osaamisen varmistaminen ja työn kokonaiskuormittavuus tulee huomioida toimeenpanon valmistelussa ja resursseja mitoitettaessa. Laadukkaan asiakaspalvelutyön tekeminen ei onnistu ”liukuhihnatyönä”.

Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu esitettävän lain vaikutuksia ELY-keskukseen palveluiden järjestäjänä. On todettava, että hyvään lainvalmisteluun kuuluu ehdotettujen lakimuutosten vaikutusten arviointi kokonaisuutena ja kaikilta osin. Pirkanmaan ELY-keskus pitää tätä selvänä puutteena.

Esityksessä ei oteta kantaa työllisyyttä edistävien palveluiden lisääntyvään kysyntään uuden toimintamallin myötä. On kuitenkin ilmiselvää, ja samalla välttämätöntä, että työnhakukeskustelujen lisäksi on tarjolla riittävästi tarvittavia palveluita ja ohjaus niihin on tehokasta. Hallituksen esityksessä viitataan myös aiempiin tutkimuksiin, jotka antavat viitteitä palvelujen käytön lisääntymisestä. Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että hallituksen esitykseen lisätään arviot pohjoismaisen mallin vaikutuksista mm. ostopalveluiden käyttöön sekä lisääntyvään määrärahatarpeeseen palvelujen ostossa ja hankinnan resursoinnissa. Resursoinnissa tulee ottaa huomioon koko prosessi alkaen TE-palvelujen asiakasrajapinnasta palvelujen suunnitteluun, hankintaan, seurantaan ja koordinointiin. Prosessin kustannusvaikutukset heijastuvat merkittävästi myös ELY-keskusten hankintayksiköihin.

Esityksessä nojataan vahvasti siihen, että työnhakijat käyttävät pääsääntöisesti verkkopalvelua raportoidessaan työnhausta ja työllistymissuunnitelman toteutumisesta. Osalla asiakkaista tietotekniset taidot eivät tähän välttämättä riitä, mistä syystä myös kasvokkain tapahtuva asiointi pitää jatkossakin mahdollistaa. Vieraskielisten osalta verkkopalveluissa tulee myös huomioida nykyistä vahvemmin monikielisyys joko lähtökohtaisesti monikielisen verkkopalvelun tai vaihtoehtoisesti kielituen avulla. Resurssien varaaminen tähän tulee esityksessä huomioida.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Pirkanmaan ELY-keskuksen arvion mukaan mallin tavoitetta työllistymisen tehostumiseen voidaan pitää kannatettava. Osuva, oikea-aikainen sekä aktiivisesti asiakasprosessia eteenpäin vievä malli voi saada hyviä tuloksia aikaan. Mallin osalta on kuitenkin tärkeää, jopa kriittistä, ottaa huomioon palvelujen kokonaisjärjestelmä, sen uudelleenmuotoilu ja riittävä resurssointi. Mikäli työllistymisratkaisu ei synny nopeasti, tulee asiakkaalla olla kattava, vaikuttava ja monipuolinen palveluvalikoima asiantuntijan tukemana käytössään.

ELY-keskuksen arvion mukaan myös esim. laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista esitettyjä palveluja (erityisesti valmennuspalvelut) ja niiden reunaehtoja tulisi väljentää ja modernisoida siten, että asiakkaan prosessia tukevien palvelujen innovatiivinen hankinta olisi mahdollista. Hyviä tuloksia saaneet pilotoinnit on saatava käyttöön.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

-

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

Pirkanmaan ELY-keskus näkee asiakkaan palveluprosessin tehostumisen tärkeänä asiana, mutta toisaalta prosessiin liittyvä monimutkaisuus, liittymäpinnat muihin palveluihin sekä asiakasjärjestelmän mahdollisesti ratkaisemattomat kysymykset voivat tuoda ennakoimattomia sivuvaikutuksia sekä lisätyötä. Valmistelussa olisi tärkeää päästä riittävän pitkälle myös näiden tekijöiden arvioimisessa.

ELY-keskus pitää kannatettavana mahdollisuutta toteuttaa osa täydentävistä työnhakukeskusteluista ostopalveluna. Esityksen kirjauksiin liittyy kuitenkin epäselvyyksiä ja vaikeaselkoisuutta. Esityksessä on esitetty lukuisia reunaehtoja sille, mitä haastatteluita ei voida järjestää ostopalveluina ja millainen ostopalvelu ei voi täyttää haastatteluvollisuutta. Valmistelussa olisi syytä harkita, miltä osin reunaehdot on välttämätöntä määritellä lain tasolla ja sen jälkeen mahdollistaa liikkumavara eri tilanteisiin soveltuvalla erillisellä, valtakunnallisella, ohjeistuksella.

Valmistelutyössä tulee muistaa, että työnhakijat ovat heterogeeninen joukko, joten yleisellä tasolla palveluprosessin joustavuus on tärkeää. Resursseja tulee kohdentaa järkevästi ja asiakastarpeiden mukaan. Esimerkiksi vasta Suomeen muuttaneiden, kotoutumisen alkuvaiheessa olevien asiakkaiden pääasiallinen palvelutarve on sopivan tasoinen kotoutumiskoulutus, jonka aikana työllisyyspalveluiden tarjoaminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä myöskään resurssitehokasta.

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

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan osa-aikaista työtä tekevien palveluprosessin kehittäminen on esityksessä oikeansuuntainen. Merkittävä määrä vieraskielistä koulutettua työvoimaa on tälläkin hetkellä osaamistaan ja koulutustaan vastaamattomissa tehtävissä, ns. matalapalkka-aloilla ja osa-aikatöissä. Samanaikaisesti he ovat työnhakijoina. Heidän kontaktoiminen ja suunnitelmallinen tukeminen kohti koulutustaan vastaavia työtehtäviä olisi tärkeää. Nyt esitetyt muutokset voivat tukea hyvin tätä tavoitetta, mikäli työnhakukeskustelut tullaan kohdistamaan säännöllisesti myös tähän ryhmään.

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

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että koulutuksessa olevien palveluprosessi tulee suunnitella tarkoituksenmukaisesti ja yhteistyössä palveluntuottajan kanssa. Esimerkiksi työhakuvelvoitteen asettaminen kotoutumiskoulutuksessa (ml. omaehtoiset kotoutumista ja kielitaidon kehittymistä tukevat koulutukset) oleville työnhakija-asiakkaille on epätarkoituksenmukaista ja sekoittaa asiakkaan palveluprosessin. Kotoutumiskoulutuksen alkuvaiheessa työnhaku ei ole lähtökohtaisesti perusteltua, koska asiakkaan ensisijainen palvelutarve liittyy kotoutumiseen ja kielen opiskeluun. Työnhakutaitojen opetus ja esim. työharjoittelupaikkojen aktiivinen hakeminen sisältyvät kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelmaan ja niiden toimeenpano on vastuutettu koulutuksen järjestäjille.

Sen sijaan työhakukeskustelu kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheessa voisi vähentää nivelvaiheen haasteita ja tyhjäkäyntiä koulutuksen ja työllistymisen/seuraavan koulutuksen välissä. Suuri osa kotoutujista jatkaa kotoutumiskoulutuksen jälkeen ammatilliseen koulutukseen, mistä syystä kaikki

eivät vielä tuossa vaiheessa hyötyisi työnhakukeskustelusta vaan pikemminkin joustavasta, kouluttajan ja viranomaisen kanssa yhdessä käytävästä jatko-ohjauskeskustelusta. Joissain tilanteissa jatko-ohjauskeskustelu olisi perusteltua vastuuttaa kokonaan palveluntuottajalle.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

-

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

Pirkanmaan ELY-keskus pitää työnhakuvelvollisuuden painottamista sinänsä hyvänä suuntana, mikäli sen noudattamisessa mahdollistetaan joustavuus ja asiakaslähtöisyys. Maahanmuuttaneiden kohdalla työnhakuvelvoitten määrä, 4/kk, kuulostaa aika suurelta, erityisesti kotoutumisen alkuvaiheessa. Mahdollisuus ja edellytykset alentaa työnhakuvelvoitetta kotoutujien kohdalla on tärkeä määrittellä ja nostaa esiin esityksessä erikseen, peilaten sitä esimerkiksi kielitaidon tasoon tai maassaoloaikaan. Monet maahanmuuttaneet tarvitsevat työnhakuun vahvaa tukea ja neuvontaa, joten myös siihen tulee varautua ja varata resursseja.

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

-

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

Esityksen mukaan yli kuukauden kestävässä työvoimakoulutuksessa olevalle tai vastaavan ajan työttömyysetuudella tuettuna opiskelevalle tehtäisiin nykyistä vastaavia työtarjouksia. Työnhakijan tulisi hakea kolmea hänelle osoitettua työpaikkaa kolmen kuukauden aikana, jotta hän täyttäisi työnhakuvelvollisuutensa.

Pirkanmaan ELY-keskus kyseenalaistaa, onko tämä esityksen tavoitteiden mukaista esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö suorittaa loppuun kesken jääneitä opintojaan, koulutus on tutkintotavoitteista tai henkilö osallistuu kotoutumiskoulutukseen. Tavoitteellinen työnhaku samanaikaisesti tavoitteellisen opiskelun kanssa ei välttämättä mahdollista parasta lopputulosta kummankaan tavoitteen osalta. Kotoutumiskoulutuksen osalta riittävän kotoutumisen ja kielitaidon

tason saavuttaminen edellyttää, että koulutukseen sitoudutaan tavoitteellisesti. Samanaikainen työnhakuvelvollisuus ei tätä tue.

Koulutuksen päättövaiheessa on kuitenkin erittäin oleellista, että työnvälitys ja muut tehokkaat toimet ovat aktiivisessa käytössä, jotta nopea työllistyminen on mahdollista heti koulutuksen jälkeen.

Asiakkaan asemaa työmarkkinoilla tulee tarkastella kestävästi ja pitkäjänteisesti. Lyhyt työllistyminen ei aina vie asiakasta eteenpäin, jos perus- ja ammatillinen osaaminen tai kielitaito eivät ole riittävällä tasolla. Valitettavan usein asiakas palaa tällaisissa tilanteissa nopeasti takaisin työttömyyteen.

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

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

Laissa ja asetuksessa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista määriteltyjen valmennuspalvelujen reunaehdoja tulee kehittää siten, että ne mahdollistavat asiakkaan palveluprosessin paremman huomioon ottamisen sekä palvelujen kehittämisen

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

-

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

Kotoutumislaisissa määriteltyjen kotoutumista edistävien palveluiden suhde nyt esitettävään työnhakijan palveluprosessiin tulee selkeyttää (erityisesti alkukartoitus vs. alkuhaastattelu, työnhakukeskustelut vs. kotoutumissuunnitelma).

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

-

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä?

-

Muuta lausuttavaa?

-

Pirkanmaan ELY