Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

15.11.2021

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyyntö 8.11.2021 Lapin ELY-keskuksen asiantuntijalausunnosta

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asiantuntijalausunto koskien HE167/2021 vp Hallituksen esitystä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Yleiset HE 167/2021 koskevat kommentit

Esitetyt muutokset työnhakijan intensiivisemmästä ja yksilöllisemmästä kontaktoinnista työnhaun ja palveluihin ohjautumisen tukena sekä työnhaun vahvempi velvoittavuus ovat kannatettavia ja oikean suuntaisia esityksiä tavoiteltaessa parempaa työllisyyttä. Ehdotetut muutokset ja tulevat TE-palvelujen henkilöstöresurssin lisäykset kohdistuvat työnhakijapalveluprosessiin. Työpaikkojen ja osaavan työvoiman kohtaanto- ja rekrytointiongelmat ovat kuitenkin monisyisempiä ja vain osin ratkaistavissa työnhakijaprosessin. Näitä haasteita ratkaistaan TE-toimistoissa ja työllisyyden kuntakokeiluissa mm. vahvistamalla työnantaja- ja työnhakijapalvelujen integraatiota, tiivistä yhteistyötä työnantajien ja yritysten ja luomalla edellytyksiä työperäiselle maahantulolle ja kansainvälisten osaajien kiinnittymiseen työmarkkinoille. Työnantaja- ja yrityspalvelut tarvitsevat riittävän painoarvon myös jatkossa.

TE-palveluissa tarvitaan laajaa asiantuntemusta omasta toimintaympäristöstä, ennakointitietoa tulevaisuuden työvoimatarpeisiin vastaamiseksi sekä tiivistä yhteistyötä alueen elinkeinoelämän kanssa. Yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa varmistetaan yritysten kasvun mahdollisuuksia. Yritysten rekrytointihaasteissa viranomaisten antama tuki on merkittävää. Viranomaisten on tunnettava paikalliset työnantajan, työmahdollisuudet ja eri alojen työnhakukäytännöt. Kaiken tämän merkitys korostuu myös asiakasohjauksessa.

Esitetty työnhakijan palveluprosessi on hyvin yksityiskohtainen ja säännelty. Se myös muuttaa ratkaisevasti aiempia toimintatapoja ja prosesseja. Tämä edellyttää TE-toimistojen henkilöstöltä huomattavaa poisoppimista vanhoista toimintatavoista ja uuden omaksumista tilalle. Asiakkaan kohtaamiseen varataan aikaa ja opitaan tuntemaan asiakasta ja hänen tarpeitaan ja vahvuuksiaan. Tämä vaatii toisenlaista asiakasotetta kuin mitä on vuosien ajan kehitetty, kun palvelujen digitaalisuus ja niiden hankinta ostopalveluna ovat olleet kehittämisen keskiössä. Työnhakijoiden haastatteluiden sisällöt edellyttävät TE-asiantuntijoilta vahvempaa työmarkkinoiden ja työnhaun osaamista samoin kuin ohjaus- ja motivointitaitoja; osaamisen

vahvistamista tältä osin on tuettava ja TE-asiantuntijoiden rekrytoinnissa huomioitava vahvemmin aiemman työkokemuksen kautta syntynyt erilainen toimialaosaaminen.

On myös kyseenalaistettu, onko TE-toimistoja ja kuntia tarpeen ohjata näin yksityiskohtaisesti ja säädellysti TE-palvelujen toteutuksessa vai tulisiko antaa enemmän toiminnan vapautta. Tarkkaa sääntelyä puoltaa kuitenkin se, että näin voidaan taata asiakkaan henkilökohtainen palvelu ja palvelujen tasalaatuisuus eri alueilla. Kunnat ovat myöskin tottuneet varsin yksityiskohtaiseen säätelyyn mm. sote-palveluissa. Toisaalta voidaan kysyä, mitkä ovat todellisuudessa valtion mahdollisuudet puuttua palvelupuutteisiin ja -laiminlyönteihin, jos kunnat tulevina TE-palveluiden toteuttajina eivät noudata lain vaatimuksia palveluohjauksessa esimerkiksi henkilöstövajeen vuoksi? Voidaan myös esittää huoli siitä, että onko TE-palveluuudistuksissa uhkana työnhakija-asiakkaiden palveluvalikoiman kapeutuminen ja yksipuolistuminen, jos yksityisen sektorin palvelujen kehittäminen jää toisarvoiseen asemaan kunnan oman palvelutuotannon korostuessa.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin lisäksi meneillään on muita isoja uudistuksia, kuten sote-palvelu-uudistus ja yleisempi TE-palvelu-uudistus, jossa TE-palvelut siirtyvät pääosin kuntien yhteistoiminta-alueiden vastuulle. Toisaalta esimerkiksi kuntouttava työtoiminta tulee siirtymään kunnista hyvinvointialueille. Näiden erilaisten laajojen uudistusten vaikutusta toisiinsa ei olla riittävästi arvioitu, tunnistettu eikä niihin varauduttu.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin rinnalla on tarpeen myös arvioida olemassa olevaa sosiaaliturvajärjestelmää kokonaisuutena ja huolehtia, että se tukee aktiivisuutta ja työn vastaanoton kannattavuutta. Palvelumallin ei pitäisi johtaa tilanteisiin, jossa asiakas jää järjestelmistä väliinputoajaksi tai mallilla ei voida vastata asiakkaan todelliseen palvelutarpeeseen. Nykyisissä työvoiman kohtaanto-ongelmissa on tarpeen myös kehittää ratkaisuja, joilla tuetaan ja jopa kannustetaan henkilöitä ammatilliseen ja alueelliseen liikkuvuuteen ja niihin tulisi kehittää kannustinjärjestelmiä esimerkiksi verotuksellisin keinoin. Tärkeää on lisäksi ennakoida jo nyt tulevia kehityssuuntia, kuten esimerkiksi työn ja yrittäjyyden tekemisen mallien ja -tapojen muuttumista. Jotta TE-palvelut olisivat mahdollisimman vaikuttavia, niin työnantajat tulisi kytkeä vahvasti työvoimapalveluprosessiin. Työnhakija-asiakkaiden palvelutilanteiden lisäksi pitää pystyä räätälöimään myös työnantajien tarpeita.

Intensiivisen palvelumalli tulee lisäämään työnhakijoiden aktiivisuutta. Mutta pohdittavaksi jää, johtaako palvelumalli uusien työpaikkojen syntymiseen, koska uudet työpaikat syntyvät työnantajien tarpeesta. Vastaako palvelumalli myöskään nopeasti työllistyvien tarpeisiin, kun palvelumalli perustuu varsin pitkäaikaisten asiakassuhteiden kehittämiseen. Viime vuosina on korostettu myös asiakkaiden valinnanvapauden lisäämistä palvelujen kehittämisessä niiden vaikuttavuuden parantamiseksi - tässä palvelumallissa kehitystä ohjataan aiempaa säännellympään palvelumalliin.

Tietojärjestelmää koskevat huomiot

Toimiva, laadukas ja kehittyvä tietojärjestelmä on ensiarvoisen tärkeä TE-palvelujen toteutuksen onnistumiselle. Nykyinen URA-järjestelmä on 20 vuotta vanha, joten siihen ei pystytä

rakentamaan nykyaikaiset vaatimukset täyttävää järjestelmää. Tietojärjestelmään tulee pystyä sisällyttämään mm. asiakkaan palveluprosessin seurantaa, vuorovaikutteisia, prosessia ohjautumista tukevia elementtejä sekä uudenlaisten sanktiojärjestelmien osittaista automatisointia, jotta ne auttaisivat ja ohjaisivat asiakkaita palveluprosessissa ja toisaalta vapauttaisivat viranomaistyötä asiakkaan henkilökohtaiseen kohtaamiseen ja laadukkaaseen palveluun. Tietojärjestelmän kehittämisessä tulisi pystyä ottamaan huomioon jo tehty kehitystyö ja toisaalta tulisi mahdollistaa erilaisia pilotteja, joilla yhteistyössä asiakkaiden ja TE-palveluasiantuntijoiden kanssa työstetään toimivaa ja palvelevaa tietojärjestelmää.

Koko työnhakijan palveluprosessin valmistelun ajan on ollut lähtökohtana, että mallia varten rakennettavat uudet tietojärjestelmän toiminnallisuudet tulisivat käyttöön TE-digi-hankkeen lopputuotteena syntyvässä uudessa asiakastietojärjestelmässä (TEA). ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus KEHA on kuitenkin omassa lausunnossaan esittänyt arvionsa, että uusia toimintoja ei kyetä rakentamaan TEA:an toukokuuhun 2022 mennessä, koska jo vuosien ajan kehitystyötä on tehty aiemman palveluprosessia ohjaavan lain mukaan ja nyt uusi lakiehdotus muuttaa aiempia prosesseja hyvin perustavanlaatuisesti. KEHA on ehdottanut vaihtoehtoiseksi ratkaisuksi, että uudet toiminnot rakennetaan nykyiseen URA:aan siltä osin kuin se on mahdollista. Tämäkin edellyttäisi priorisointia siltä osin, mikä on mallin toiminnan kannalta olennaista ja mikä voidaan siirtää myöhemmäksi.

Asiakkuudenhallintajärjestelmän tulisi tukea asiantuntijoiden työtä siten, että asiakkaan tilanne ja työnhakijaprosessin vaihe olisi siitä helposti arvioitavissa. Ilman tietojärjestelmien tukea on riskinä, että mallin toimeenpano tuo huomattavasti lisätyötä virkailijoille erilaisine selvityksineen. Onkin kysyttävä, vaarantaako järjestelmän toimimattomuus palveluprosessin toteutumista ja voiko johtaa ennakoimattomasti kasvaviin TE-palvelujen henkilöstöresurssitarpeisiin.

Paikan päällä järjestettävien haastattelujen vaikutukset toimitilatarpeisiin

Alkuhaastattelut ja työnhakukeskustelut on hallituksen esityksen mukaan lähtökohtaisesti järjestettävä viranomaisessa paikan päällä, ellei muu järjestämistapa olisi tarkoituksenmukaisempi työnhakijan tilanne huomioon ottaen. Huomioon otettavia seikkoja olisivat ainakin työttömyyden ja lomautuksen tiedossa oleva päättyminen, alusta palvelutarvearvion mukainen vähäinen palvelutarve sekä poikkeuksellisen pitkä asiointimatka.

Asetuksessa tai ohjeistuksissa tulee täsmentää, mitä poikkeuksellisen pitkällä asiointimatkalla tarkoitetaan. Lapissa asiointimatkan pituus voi olla pisimmällään 270 – 450 km. Yksittäisen kunnankin sisällä asiointimatkan pituus yhteen suuntaan saattaa olla yli 100 km.

Viranomaisten luona tapahtuvaa asiointia korostavat linjaukset eivät ole yhdensuuntaisia valtion toimitilastrategian linjausten kanssa, jonka mukaisesti valtion toimitiloja on supistettu useiden vuosien ajan. Myös parhaillaan valmistelussa olevassa valtion toimitilastrategiavalmistelussa on korostunut etä- ja hybridityö, monikanavaisuus ja digitaalisuus asiakkaiden asioinnissa.

Valtion toimitilastrategioiden mukaisesti myös Lapin TE-toimiston toimitiloja on supistettu niin, että nykyisin sillä on 1 toimipaikkaa, joista suurimmassa osassa toimipaikoissa työskentelevän henkilöstön määrä on pieni, vain 1 – 2 hlöä (Lapissa on 21 kuntaa). Palvelujen saatavuutta on parannettu kehittämällä viranomaisten yhteisiä yhteis- ja Virtu-palvelupisteitä, joita tulisi pystyä hyödyntämään myös jatkossa.

Paikan päällä tapahtuvat haastattelut tulisi pystyä keskittämään toimipaikkoihin, joissa henkilöstömäärän koko on riittävän suuri ottaen huomioon mm. työturvallisuus, sijaisuusjärjestelyt ja tietoturvavaatimukset. Jos haastatteluita voidaan siirtää myös palvelun tuottajille, olisi mahdollistettava, että haastattelut voitaisiin järjestää palvelun tuottajan tiloissa.

Mutta vaikka asiointimatkojen pituus antaisi mahdollisuuden järjestää kohtaamiset muulla tavoin kuin paikan päällä, asiakkaan oma näkemys asiasta tulisi pystyä ottamaan huomioon.

Toisaalta monipaikkaisuus ja monikanavaisuus on valtavirtaistunut monenlaisiin palveluihin viime vuosina ja tämä olisi tärkeää ottaa huomioon kehitettävissä palvelumalleissa ja -prosesseissa. Digitaalisilla palveluilla pystytään varmistamaan palvelujen saatavuus, saavutettavuus ja yhdenvertaisuus myös pitkien välimatkojen harvaan asutuille seuduille. Digitaalisissakin palveluissa pystytään järjestämään kasvokkain toteutettavaa palvelua esim. Virtu-palvelupisteiden avulla.

Jatkossakin on tärkeää, että tietoverkkojemme kattavuudesta ja toimivuudesta huolehditaan koko maassa. Julkisena TE-palvelujen järjestäjänä valtion ja kuntien tulee huolehtia myös siitä, että kaikilla työnhakijoilla on riittävä osaaminen hyödyntää digitaalisia palveluja. Nykypäivänä digitaalisuus on läsnä kaikessa eikä TE-palveluiden asiakkaitakaan voi syrjäyttää kehityksestä, jossa olemme kaikki vahvasti mukana.

Ostopalvelut palveluiden järjestämisessä

Ostopalveluiden käyttöön täydentävissä työnhakukeskusteluissa tarvittaisiin alueellista joustavuutta järjestämisvastuun ollessa kuitenkin selkeästi TE-palveluilla ja työllisyyden kuntakokeilulla. Luottamuksellisen asiakassuhteen syntyminen tärkeää. Tärkeää olisi myös, että palveluntuottajilla olisi mahdollisuus päivittää asiakastiedot suoraan asiakastietojärjestelmään.

Hallituksen esityksessä ei ole annettu arviota siitä, miten muutokset vaikuttavat hankittavien palveluiden kysyntään, niiden määrään eikä siten tarvittaviin lisäresursseihin. Työnhakijoiden aktivointi säännöllisin työnhakukeskusteluin todennäköisesti lisäävät asiakkaiden palveluihin osallistumista ja tehostavat asiakasohjausta palveluihin. Olisi tärkeää pystyä arvioimaan millainen vaikutus lakimuutoksella on palvelujen hankintaan, jotta muutokseen voidaan varautua niin taloudellisesti kuin henkilöstöresurssein. Tähän ei ole varattu HE:n puitteissa uutta määrärahaa.

Palvelujen lisääntynyt kysyntä kohdistuu myös muiden verkostokumppaneiden palveluihin, kuten Kela, oppilaitokset, kunnat jne. Tarvittavaa palveluvarantoa ei kaikilta osin ole

tänäkään päivänä olemassa sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluissa, esimerkkinä nuorten mielenterveyspalvelut. Samoin työ- ja toimintakyvyn arviointia tullaan tarvitsemaan todella paljon ja niiden saatavuudessa on jo tällä hetkellä vaikeuksia johtuen osaamisen puutteista ja että erikoislääkäreiden työ- ja toimintakyvyn arviointipalveluja on niukasti saatavilla.

Omaehtoisten koulutusten työhakuvelvoitteen vaikutuksista

Hallituksen esityksen mukaan yli kuukauden kestävässä työvoimakoulutuksessa opiskelevan työnhakijan työnhakuvelvollisuus alkaisi kuukautta ennen opintojen arvioitua päättymistä. Tällä pyrittäisiin varmistamaan nopea siirtyminen työhön koulutuksen jälkeen. Sama työnhakuvelvollisuus olisi myös omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden ajan työttömyysetuudella tuettuna opiskelevilla, **mutta heidän tulisi lisäksi hakea opintojen aikana kolmea työmahdollisuutta kolmen kuukauden tarkastelujaksojen aikana**.

Jos edellä mainittujen opintojen kesto olisi enintään kuukausi, työnhakijalla olisi sama määrällinen työnhakuvelvollisuus kuin muillakin työttömillä (eli 4 työnhakua/kk). Jos työnhakija on yli kuukauden työvoimakoulutuksessa tai opiskelee omaehtoisia opintoja yli kuukauden työttömyysetuudella tuettuna, hänelle järjestettäisiin lähtökohtaisesti **työnhakukeskustelu ja yksi täydentävä työnhakukeskustelu kuukautta ennen** opintojen päättymistä.

Työvoimakoulutuksen ja omaehtoisten opintojen välillä on eroa liittyen työnhakuvelvollisuuteen, kun on kyse yli kuukauden kestävistä opinnoista. Myös omaehtoisissa opinnoissa on kyse tavoitteellisista opinnoista ja on tärkeää, että opinnot suoritetaan loppuun. On toki hyvä, että nivelvaiheisiin (esim. koulutuksesta työhön) ja työmarkkinoille valmistautumiseen kiinnitetään entistä tarkempaa huomiota. Mutta onko kesken koulutuksen olevan työnhakuvelvollisuuden seurauksena opintojen keskeyttämisiä, mikä ei osaamisen kehittämisen tai esimerkiksi ammatillisen tutkinnon loppuun suorittamisen näkökulmasta ole toivottavaa? Opintojen keskeytyminen voi aiheuttaa ongelmia koulutuksen järjestäjille. Keskeytyneiden opintojen vuoksi järjestäjien saama rahoitus voi jäädä vajaaksi.

Lapin ELY-keskuksen puolesta,

Allekirjoittaja A002577
DN: cn=A002577, ou=Ely,
email=satu.huikuri@ely-keskus.fi
Päivämäärä: 2021.11.15 11:31:52 +02'00'

Satu Huikuri
Työllisyys-, yrittäjyys-, osaaminen ja maahanmuuttoyksikön päällikkö
Lapin ELY-keskus