



Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Viite: Asiantuntijapyyntö, HE 167/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto

Uudenmaan ELY-keskus pitää esitettyä tavoitetta työnhakijoiden aktiivisemmasta kohtaamisesta kannatettavana.

On oletettavaa, että esitetty malli tulee lisäämään työvoiman tarjontaa työmarkkinoilla. Lisääntyvän työllisyyden ostopalveluiden käytön myötä malli myös tukee työvoiman osaamisen kehitystä ja siten osaavan työvoiman saatavuutta.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli työllisyyden ostopalveluiden näkökulmasta

Aiempi tutkimuskirjallisuus esimerkiksi työttömien määräaikaishaastattelujen vaikutuksista on osoittanut, että lisääntynyt työnhakijoiden kontaktointi johtaa työllisyyspalveluiden kysynnän kasvuun (Valtakari, Mikko ym. 2019 & Sundvall & Mayer 2018). Yksi pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton vaikutuksista tuleekin olemaan työllisyyspalveluiden, kuten työvoimakoulutusten ja valmennuspalveluiden, käytön lisääntyminen.

Palveluiden lisääntyneen käytön huomioon ottaminen on keskeistä myös Pohjoismaisen mallin tulokselliselle käyttöönotolle. Työnhakijoiden kohtaamisilla on oltava selkeitä tavoitteita ja sisältöjä ja jokaisen kohtaamisen tulisi viedä työnhakijan tilannetta jollain tavalla eteenpäin.

Parhaimmillaan työnhakijoille työnhakukeskusteluissa tarjottavat vaihtoehdot ovat haussa olevia työpaikkoja, mutta on selvää, ettei avoimilta työmarkkinoilta löydy aina kaikille sopivia työmahdollisuuksia. Pelkkä työpaikkojen lisääntynyt hakeminen ei myöskään tuota haluttuja tuloksia. Yksi keinoista tuoda työnhakijalle vaihtoehtoja tilanteensa ratkaisemiseen on tarjota keskusteluiden yhteydessä tietoa ja asiakasohjausta työllisyyden ostopalveluihin. Palvelujen rooli tulee korostumaan erityisesti työmarkkinoiden vaikeampina aikoina.

Palveluiden käytöllä voidaan vaikuttaa myös yhteen Uudenmaan työmarkkinoiden keskeisimpään haasteeseen. Kohtaanto-ongelma on edelleen merkittävä haaste, samoin kuin epidemian kiihdyttämä rakennetyöttömyys ja osaamisen vanheneminen. Näihin työmarkkinoiden ongelmiin on

mahdollista vaikutta erityisesti kohdennetuilla työllisyyspalveluilla, kuten työvoimakoulutuksilla ja valmennuspalveluilla.

Kun Pohjoismaisen mallin käyttöönoton myötä palveluiden kysyntä tulee kasvamaan, täytyy käytössä olevien palveluiden määrän ja palveluvalikoiman laajuuden pystyä vastaamaan kysynnän kasvua. Työllisyyspalveluiden tarjontaa pystytään lisäämään vain lisäämällä työllisyyspalveluiden hankintaa, mikä on tarpeen resursoida asianmukaisesti. Täytyy varmistua myös palveluihin ohjaamisen tukemisesta, mikä edellyttää palvelutarpeiden parempaa tunnistamista ja syvempää tietoutta käytettävissä olevista palveluista sekä TE-toimistoissa että työllisyyden kuntakokeiluissa.

On todettava, että hallituksen esityksessä ei ole riittävällä tavalla arvioitu mallin vaikutuksia työllisyydenhoidon kokonaisjärjestelmään ja erityisesti palveluiden käyttöön. Esitysluonnoksessa todetaan esitettävien muutosten kohdistuvan nimenomaan työllisyydenhoidon ”ydinprosessiin”. Muutoksilla on täten eittämättä laajoja ja merkittäviä heijastusvaikutuksia työllisyydenhoidon eri osa-alueille.

Kuitenkin esimerkiksi arvio pohjoismaisen mallin vaikutuksista ostopalveluiden käyttöön puuttuu esityksestä kokonaan. Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan huomioitu esitettävän lain vaikutuksia ELY-keskuksiin palveluiden järjestäjänä sekä ostopalveluiden tilaajana ja hankkijana.

Lisäksi hallituksen esityksen ja työllisyyden ostopalveluiden välinen suhde ja keskinäinen toimivuus jää vielä osittain epäselväksi. Esityksen mukaan osa täydentävistä työnhakukeskusteluista voidaan järjestää ostopalveluna, kuitenkin käytännössä enintään yksi tai kaksi työttömyyden alkuvaiheen täydentävistä työnhakukeskusteluista. Eri alueilla tultaneen näkemään erilaisia soveltamistapoja ostopalveluiden hyödyntämisessä, ja on tärkeää, että kokemuksia arvioidaan jälkikäteen.

Työnhakijan palveluprosessi

Esitetty malli tekee työnhakijan palveluprosessista jossain määrin monimutkaisen sekä asiakkaan että virkailijan näkökulmasta. Esitetyssä mallissa on säädetty yksityiskohtaisesti pohjoismaisen mallin soveltamisesta eri työnhakijoiden tilanteissa, mikä johtaa useisiin reunaehtoihin ja poikkeuksiin, joiden soveltaminen vie käytännön toiminnassa resursseja.

Uudenmaan ELY-keskus pitää esitystä alkuhaastattelun, työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisestä sinänsä oikeasuuntaisena ja kannatettavana. ELY-keskus pitää myös erittäin hyvänä, että lausuntokierroksen myötä esityksessä on luovuttu vaatimuksesta järjestää kaikki työnhakukeskustelut kasvokkain. Lisäksi mallin soveltamisessa on lisätty joustoa muiltakin osin.

On kuitenkin todettava, että esitetyssä muodossaan malli tulee johtamaan usein tulkinnanvaraisiin tilanteisiin, joiden käsittely tulee vaatimaan

15.11.2021

virkaileijaresurssia. Myös viranomaisen neuvontavelvollisuuden merkitys tulee korostumaan nykyistä enemmän.

Muuttuneessa, ja muuttuvassa, työllisyydenhoidon järjestäjäkentässä on huomioitava, että monimutkaisen sekä reunaehtoja ja poikkeuksia käsittävän esityksen soveltajien ja toimeenpanijoiden määrä on huomattava. Jo nykyisellään pohjoismaista työvoimapalveluiden mallia tulisivat toimeenpanemaan 15 TE-toimistoa sekä 25 työllisyyden kuntakokeilun aluetta, joissa on mukana yhteensä 118 kuntaa. Tulevan palvelurakennemuutoksen myötä toimeenpanijoiden määrä tulee kasvamaan entisestään.

Näin moninaisessa toimijoiden joukossa mallin yksinkertaisuus ja mahdollisimman vähäinen tulkinnanvara olisivat kannatettavia. Mallin jälkikäteisarvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden tosiasialliseen toteutumiseen. On myös huomioitava, että palvelurakennemuutoksen jälkeen mahdollisuus ohjata työllisyydenhoidon alueita heikkenee merkittävästi.

Esityksen mukaisesti työnhakukeskustelu ja täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettäisiin vasta koulutuksen, työn tai kuntoutuksen loppuvaiheessa, jos työnhakija osallistuu yli kuukauden mittaiseen työvoimakoulutukseen, omaehtoiisiin opintoihin, palkkatuettuun työhön, työkokeiluun tai kuntoutukseen. Uudenmaan ELY-keskus pitää poikkeuksia perusteltuina ja kannatettavina. Lisäksi olisi syytä pohtia, tulisiko poikkeus ulottaa myös pitkiin (Uudellamaalla 6–12 kuukautta) työhönvalmennuspalveluihin. Poikkeuksien asettamisessa palveluprosessin yksinkertaisuus ja ennakoitavuus on kuitenkin huomioitava.

Maahanmuuttajataustaisten työnhakijoiden huomioiminen

Maahanmuuttajat ovat Uudellamaalla merkittävä työllisyyspalveluiden asiakasryhmä. Eduskunnan käsittelyssä juuri olevassa Kotoutumisen selonteossa alkuvaiheen palveluita on jäsennetty uudelleen ns. kotoutumisohjelman avulla. Kotoutumisohjelmaan kuuluu mm. koko kohderyhmälle yhteinen ja monialaisesti järjestetty johdantojakso. Johdantojakson osana kehitetään palveluita, joiden tavoitteita on tarpeen yhteensovittaa myös pohjoismaisen työvoimapalvelumallin kanssa. Palveluihin kuuluvat muun muassa alkukartoitukset, kotoutumissuunnitelmat, työ- ja toimintakyvyn arviointi, monikielinen yhteiskuntaorientaatio sekä kotoutumiskoulutus.

Eduskunnalle kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista annetun selonteon taustalla on jo aiemmin annettu tarkastusvaliokunnan mietintö, joka vaati erityisesti kotoutumisen nopeuttamista. Selonteossa aiemmin määritellyjä kotoutumisaikoja onkin lyhennetty. Samalla on todettu, että ns. normaalipalveluiden on jatkossa kehityttävä tukemaan entistä paremmin kotoutumisen etenemistä. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin vahvuus on henkilökohtaisten tapaamisten lisääminen, mutta samalla on huomioitava huomattavat resurssitarpeet, jotka erityisesti maahanmuuttajien osalta korostuvat. Tulkin kanssa tehtävä työ vaatii enemmän aikaa ja myös

työntekijöiden osaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Mallin käyttöönotto tulee myös lisäämään tulkkauksen tarvetta.

Lisäksi on todettava, että hallituksen esityksessä maahanmuuttajille asetetaan samanlainen työnhakuvelvollisuus kuin muillekin työnhakijoille. On syytä arvioida esitetyn sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta. Käsillä voi hyvinkin olla tilanne, jossa maahanmuuttaja ei täytä esitetyn julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 7 §:n mukaisia edellytyksiä työnhakuvelvollisuudesta asettamatta jättämiselle, mutta hänen luku- ja kirjoitustaitonsa voi siitä huolimatta olla vaillinainen.

Työnhakijan työnhakuvelvollisuus

Uudenmaan ELY-keskus on tyytyväinen lausuntopalautteen myötä tehtyihin muutoksiin liittyen työvoimakoulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuuteen. Hallituksen esityksessä on esitetty, että työnhakuvelvoite asetettaisiin koskettamaan työvoimakoulutuksessa olevia ja omaehtoisesti opiskelevia kuukautta ennen opintojen päättymistä, mutta ei ennen sitä. Työnhakuvelvollisuus opintojen päättymisvaiheessa tukee työllistymistä, mutta ei vaikeutta tai keskeytä opintojen loppuun suorittamista.

Esityksen mukaan työnantajan kanssa yhteishankintana hankittuun tai vastaavalla tavalla järjestettyyn työvoimakoulutukseen osallistuvan työnhakijan työllistymissuunnitelmaan ei sisällytetä työnhakuvelvollisuutta edes opintojen loppuvaiheessa. Tämä on ehdottoman kannatettavaa.

Esityksessä ei ole kuitenkaan riittävällä selkeydellä ilmaistu, mitä "vastaavalla tavalla järjestetty" työvoimakoulutus on. On epäselvää, sisältyvätkö käsitteen alle esimerkiksi F.E.C.-koulutukset, jotka eivät ole yhteishankintaa, mutta joiden kustannuksista yritykset rahoittavat suuren osan. Olisi syytä tarkentaa myös sisältykö käsitteen alle VOS-työvoimakoulutuksena toteutettava osatutkintotavoitteinen työvoimakoulutus, joka tähtää opiskelijan työllistymiseen ja oppisopimuksena tutkinnon loppuun saattamiseen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että työttömyysetuuden saamisen edellytysten täyttymisen seurannan kannalta keskeistä olisi verkkopalvelun käyttö ja että työnhaun seuranta perustuisi työnhakijan itse ilmoittamiin tietoihin. Tämä valinta on ehdottoman kannatettava.

Samalla on todettava, että automatiikkaan ja työnhakijan omaan ilmoitukseen perustuva seurantamenetelmä toimii käytännössä ainoastaan, jos sitä tukeva tietojärjestelmä on helppokäyttöinen sekä työnhakijalle että asiakaspalvelua tekevälle virkailijalle.

Edellytyksenä työnhakuvelvollisuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden arvioinnille on lisäksi tietojärjestelmään ilmoitettujen tietojen saumaton ja yksinkertainen raportointi ja seuranta. Nykyisin käytössä olevat järjestelmät eivät tue esimerkiksi asiakaspalvelun tai työllistymistä edistävien palveluiden seurantaa yksittäisen työnhakijan tasolla, eivät yksittäisen virkailijan tai palvelun tasolla eivätkä myöskään kokonaiskuvan luomisessa.

15.11.2021

Yksikön päällikkö

Jarkko Tonttila

Johtava asiantuntija

Timo Aulanko

Tämä asiakirja KEHA/6215/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/6215/2021 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Tonttila Jarkko 12.11.2021 15:29

Esittelijä Aulanko Timo 15.11.2021 08:37